



# EL MARCO JURÍDICO DE LA PESCA EN MÉXICO A DEBATE

Áreas de oportunidad para la mejora y la innovación

M E M O R I A S

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ  
SENADO DE LA REPÚBLICA

---

AGOSTO 2023







# EL MARCO JURÍDICO DE LA PESCA EN MÉXICO A DEBATE

Áreas de oportunidad para la mejora y la innovación



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República

---

AGOSTO 2023

# EL MARCO JURÍDICO DE LA PESCA EN MÉXICO A DEBATE.

## Áreas de oportunidad para la mejora y la innovación

Primera edición: Agosto 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ,

Sen. Manuel Añorve Baños  
Presidente

Mtro. Rodrigo Ávila Barreiro  
Secretario técnico

D.R. ©  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ,  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
Donceles 14, Colonia Centro,  
Alcaldía Cuauhtémoc  
06020, Ciudad de México.

ISBN: 978-607-8620-50-0

**Coordinación:** Itzkauhtli Benedicto Zamora Saenz

**Asistentes de investigación:** Aníbal Isaac López Martínez  
Elisa Irais Figueroa Jiménez

**Participación legislativa:** Sen. Nancy Guadalupe Sánchez Arredondo | Sen. Raúl de Jesús Elenes Angulo | Sen. Jorge Carlos Ramírez Marín

**Autorías:** Ana Minerva Arce Ibarra | Dulce María Ávila Martínez | Mariana Aziz Pico | Nélida Barajas Acosta | Eduardo Benítez Paulín | Juan Manuel Calderón Alvarado | Mariano Canul Uicab | Mario Alberto Dávalos Guevara | José de Jesús Dosal Cruz | María José Espinosa Romero | Francisco Javier Fernández Rivera Melo | Ana María Frías Salazar | Alma Rosa García Juárez | Rigoberto García Soto | Aarón Enrique Hernández Siller | Victoria Jiménez Esquivel | Juan Luis Miraflores Ruiz | Víctor Alfredo Nava Hernández | Alejandra Navarro Smith | Nadia Olivares Bañuelos | Angelina del Carmen Peña Puch | José Joaquín Piña Mondragón | Máximo Romero Jiménez | Rafael Ruiz Moreno | Carlos Alonso Ruiz Rodríguez | Enrique Sanjurjo | César Julio Saucedo Barrón | Pedro Sierra Rodríguez | Carlos Véjar | Raziél Villegas Núñez | Salvador Villerías Salinas | Mariana Walther Mendoza | Noemí Itzel Zamora García.

Diseño editorial: Lizbeth Saraí Orozco Nolasco

**DISTRIBUCIÓN GRATUITA**

Las opiniones expresadas por las y los autores no necesariamente reflejan la postura de los editores de esta obra o del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

# EL MARCO JURÍDICO DE LA PESCA EN MÉXICO A DEBATE

Áreas de oportunidad para la mejora y la innovación

---

Nancy Guadalupe Sánchez Arredondo | Raúl de Jesús Elenes Angulo | Jorge Carlos Ramírez Marín | Ana Minerva Arce Ibarra | Dulce María Ávila Martínez | Mariana Aziz Pico | Nélida Barajas Acosta | Eduardo Benítez Paulín | Juan Manuel Calderón Alvarado | Mariano Canul Uicab | Mario Alberto Dávalos Guevara | José de Jesús Dosal Cruz | María José Espinosa Romero | Francisco Javier Fernández Rivera Melo | Ana María Frías Salazar | Alma Rosa García Juárez | Rigoberto García Soto | Aarón Enrique Hernández Siller | Victoria Jiménez Esquivel | Juan Luis Miraflores Ruiz | Víctor Alfredo Nava Hernández | Alejandra Navarro Smith | Nadia Olivares Bañuelos | Angelina del Carmen Peña Puch | José Joaquín Piña Mondragón | Máximo Romero Jiménez | Rafael Ruiz Moreno | Carlos Alonso Ruíz Rodríguez | Enrique Sanjurjo | César Julio Saucedo Barrón | Pedro Sierra Rodríguez | Carlos Véjar | Raziél Villegas Núñez | Salvador Villerías Salinas | Mariana Walther Mendoza | Noemí Itzel Zamora García.



# Índice

## ÍNDICE DE SIGLAS

15

## PRESENTACIÓN

Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz  
*Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República*

25

## MESA 1. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN E INCLUSIÓN EN EL SECTOR PESQUERO

### 1. Palabras inaugurales del seminario

33

Sen. Nancy Guadalupe Sánchez Arredondo  
*Presidenta de la Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural*

### 2. Inclusión y participación social para el aprovechamiento sustentable de la pesca

35

Lic. Rafael Ruíz Moreno  
*Cámara Nacional de las Industrias Pesqueras y Acuícolas*

### 3. Espacios participativos en la pesca: Comités consultivos de manejo pesquero para fortalecer la gobernanza participativa

38

Mtra. Nadia C. Olivares Bañuelos  
Mtro. Juan Manuel Calderón Alvarado  
*EDF de México*

### 4. Experiencias de participación informada y responsable en el sector pesquero

42

Mtro. Francisco Javier Fernández Rivera Melo  
*Comunidad y Biodiversidad A.C.*

**5. Alcances y limitaciones de los comités y consejos de pesca a nivel federal y estatal**

Ing. Mario Alberto Dávalos Guevara  
*Unión de Armadores del Litoral del Océano Pacífico, A.C.*

45

**MESA 2. LA TRAZABILIDAD COMO UNA HERRAMIENTA PARA COMBATIR LA PESCA ILEGAL**

---

**6. Impactos económicos y sociales de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), en México y soluciones de política pública**

Sen. Raúl de Jesús Elenes Angulo  
*Secretario de la Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural*

51

**7. Más allá de un trámite administrativo, un documento construido por todos/as y para todos/as: Proceso de la Norma Oficial Mexicana de Trazabilidad Pesquera y Acuícola en México**

M. en C. Noemí Itzel Zamora García  
*Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca*

54

**8. La trazabilidad como una herramienta para el bienestar. Experiencias del tercer sector en el Norte del Golfo de California**

Dra. Nérida Barajas Acosta  
*Centro Intercultural de Estudios de Desierto y Océanos*

59

**9. La trazabilidad: herramienta indispensable para la pesca en México**

Mtra. Mariana Aziz Pico  
*OCEANA, México*

64

**10. La trazabilidad como una herramienta para combatir la pesca ilegal**

Biol. Víctor Alfredo Nava Hernández  
*Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria*

69

## MESA 3. ALTERNATIVAS PARA MEJORAR LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA EN LAS COSTAS MEXICANAS

---

### **11. La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) en la pesca artesanal: algunas reflexiones**

75

Ing. Eduardo Benítez Paulin

*Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*

### **12. El papel de la Secretaría de Marina en la inspección y vigilancia costera**

79

Cap. Juan Luis Miraflores Ruiz

*Estado Mayor General de la Armada*

### **13. Alternativas para mejorar la Inspección y Vigilancia en las Costas Mexicanas**

83

Dra. Alma Rosa García Juárez

*Secretaría de Pesca del estado de Baja California*

### **14. La construcción de capacidades en las comunidades pesqueras para las tareas de control y vigilancia**

86

Mtra. Victoria Jiménez Esquivel

*Alianza Kanan Kay*

### **15. Isla Pérez, una experiencia de vigilancia comunitaria**

91

Sr. Mariano Canul Uicab

*Federación Regional de Sociedades Cooperativas de la Industria Pesquera del Centro y Poniente del Estado de Yucatán*

## MESA 4. HERRAMIENTAS JURÍDICAS EN CONTROVERSIAS COMERCIALES A NIVEL INTERNACIONAL EN MATERIA DE PESCA

---

### **16. El marco legal vigente en México para la solución de controversias en materia de pesca**

95

Mtro. Máximo Romero Jiménez

*Secretaría de Economía*

**17. Caso del atún mexicano, experiencia de solución de controversias**

Mtro. Carlos Véjar  
*Despacho Holland & Knight*

99

**18. El papel de México en controversias comerciales internacionales en materia pesquera**

Dr. José Joaquín Piña Mondragón  
*Programa de Investigadores por México del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías*

104

**19. Los instrumentos voluntarios como mecanismo para el cumplimiento de los tratados comerciales y la protección de los océanos**

Dr. Enrique Sanjurjo  
*Pesca alternativa de Baja California*

115

**MESA 5. DIVERSIDAD SOCIOECOLÓGICA DE LAS REGIONES PESQUERAS PARA LA TOMA DE DECISIONES**

---

**20. Instrumentos para el ordenamiento y la sustentabilidad en un contexto regional**

M. en C. Pedro Sierra Rodríguez  
*Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura*

121

**21. Directrices de Pesca de Pequeña Escala: El instrumento más reciente de la FAO para el manejo de una pesca sostenible y necesidades para su implementación en México**

Dra. Ana Minerva Arce Ibarra  
*El Colegio de la Frontera Sur*

125

**22. Manejo pesquero y comunidades prósperas**

Mtra. Mariana Walther Mendoza  
*The Nature Conservancy. Programa de Océanos, México y Norte de Centroamérica*

130

**23. Perspectivas regionales en el marco jurídico de la pesca: el caso de los derechos de pueblos y comunidades indígenas** 134

Dra. Alejandra Navarro Smith  
*Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente  
Universidad Jesuita de Guadalajara*

**24. La pesca en Guerrero: situación y perspectiva** 140

Dr. Salvador Villerías Salinas  
*Universidad Autónoma de Guerrero.*

**MESA 6. FORTALECIMIENTO DE MECANISMOS PARA LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN EL SECTOR PESQUERO**

---

**25. La comunicación asertiva como herramienta clave en la coordinación interinstitucional** 151

Biol. José de Jesús Dosal Cruz  
*Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca*

**26. El fortalecimiento de mecanismos para la coordinación interinstitucional** 154

Cap. de fragata Carlos Alonso Ruíz Rodríguez  
*Secretaría de Marina*

**27. La creación de un lenguaje y una estrategia común para la coordinación intersectorial** 160

Lic. Dulce María Ávila Martínez  
*Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas*

**28. La revisión del marco jurídico para solucionar problemáticas de la pesca** 162

M. en C. César Julio Saucedo Barrón  
*Subsecretaría de pesca del estado de Sinaloa*

## MESA 7. MULTAS Y SANCIONES EN EL SECTOR PESQUERO

---

- 29. Hacia una visión integral de la actividad pesquera** 169  
Sen. Jorge Carlos Ramírez Marín  
*Presidente de la Comisión de Ciencia y Tecnología*
- 30. Medidas positivas complementarias a multas y sanciones** 171  
Mtro. Aarón Enrique Hernández Siller  
*Centro Mexicano de Derecho Ambiental*
- 31. Presupuestos de atención prioritaria para dar eficacia a las sanciones en materia de pesca** 173  
Mtro. Raziél Villegas Núñez  
*Alianza Kanan Kay*
- 32. Una revisión del marco jurídico mediante principios para las infracciones administrativas en materia de pesca** 180  
Lic. Rigoberto García Soto  
*Despacho García Lizárraga | Abogados y Consultores*

## MESA 8. REFLEXIONES SOBRE LOS PERMISOS DE PESCA EN MÉXICO

---

- 33. La importancia de una revisión histórica de los derechos de acceso y regulaciones de pesca en México** 187  
Dra. María José Espinosa-Romero  
*Comunidad y Biodiversidad, A.C.*
- 34. La situación actual de permisos de pesca comercial y de fomento** 192  
Sra. Ana María Frías Salazar  
*Federación de Cooperativas Pesqueras, Turísticas, Acuícolas y Artesanales de Yucatán*

**35. La perspectiva de sistemas Socio-Ecológicos (SSE) en los instrumentos de manejo pesquero de México: riesgos y oportunidades de los permisos de pesca a largo plazo**

198

Dra. Angelina del Carmen Peña Puch  
*Universidad Autónoma de Campeche*

**36. Reflexiones sobre los permisos de pesca en México: transparencia y restauración**

208

Mtra. Mariana Aziz Pico  
*OCEANA, México*







AIR	Análisis de Impacto Regulatorio
AKK	Alianza Kanan Kay
AMERP	Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto
ANP	Áreas Naturales Protegidas
CANAIPESCA	Cámara Nacional de las Industrias Pesqueras y Acuícolas
CCA	Comisión de Cooperación Ambiental
CCNNA	Comité Consultivo Nacional de Normalización Agroalimentaria
CEDO	Centro Intercultural de Estudios de Desierto y Océanos
CEM	Convención de Especies Migratorias
CEMDA	Centro Mexicano de Derecho Ambiental
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CITES	Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
COBI	Comunidad y Biodiversidad
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
COFEPRIS	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
COMEPESCA	Consejo Mexicano de Promoción de los Productos Pesqueros y Acuícolas
CONACOOOP	Consejo Nacional de Cooperativas
CONAHCYT	Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías
CONAMER	Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

CONAPESCA	Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca
CONVEMAR	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPUE	Captura por unidad de esfuerzo
DOF	Diario Oficial de la Federación
EDF	Environmental Defense Fund de México
EE. UU	Estados Unidos de América
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FGR	Fiscalía General de la República
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GPS	Global Position System
GTT	Grupo de Trabajo Técnico
IBD	Instituto Belisario Domínguez
ICPMX	Impacto Colectivo por la Pesca y la Acuacultura Mexicanas
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAPESCA	Instituto Nacional de Pesca
INDNR	Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
LGPAS	Ley General de Pesca y Acuaculturas Sustentables

LIC	Ley General de Infraestructura de la Calidad
MARPOL	Convenio Internacional para Prevenir la contaminación por los buques
NOM	Normas Oficiales Mexicanas
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de Sociedad Civil
PIB	Producto Interno Bruto
PPE	Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PROMAR	Fondo Mexicano para el Desarrollo Pesquero y Acuícola
REEMO	Registro Electrónico de Movilización
SADER	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SCPR	Subcomité de Pesca Responsable
SE	Secretaría de Economía

SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDENA	Secretaría de Defensa Nacional
SEFA	Sistemas Excluidores de Fauna Acuática
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIAP	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera
SINIIGA	Sistema Nacional de Identificación Individual de Ganado
SITMA	Sistema Informático de Trazabilidad de las Mercancías Agropecuarias, Acuícolas y Pesqueras
SOLAS	Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar
SSE	Sistemas Socio-Ecológicos
SSEP	Sistema socio-ecológico pesquero
T-MEC	Tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá
TIF	Tipo Inspección Federal
TIPAT	Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TLCUEM	Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea Modernizado
UE	Unión Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UMA	Unidad de Medida y Actualización

UNFSA	Acuerdo de las Naciones Unidas Sobre Poblaciones de Peces
UNICAPAM	Unidad de Capitanías y Asuntos Marítimos
ZEE	Zonas Económicas Exclusivas
ZRP	Zonas de Refugio Pesquero







## Presentación

**Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz**

Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República

El mar es uno de los ecosistemas más importantes y complejos del planeta. Los servicios ecosistémicos que provee son indispensables para la vida de distintas especies, incluida la de los seres humanos. A lo largo de las siguientes páginas, se mencionarán datos que establecen la importancia de la pesca para nuestro país, no sólo como parte central de la seguridad alimentaria, sino también como una actividad económica que genera empleos en toda su cadena de valor, con particular relevancia en las comunidades costeras.

México ocupa el duodécimo lugar a nivel mundial en extensión de litorales y cuenta con una gran biodiversidad marina, aspectos que resultan favorables para la actividad pesquera. De hecho, nuestro país se encuentra en el 13° lugar en el ranking internacional de la pesca de captura marina y en el 14° en la pesca de captura en aguas continentales. De acuerdo con el Censo Económico 2019 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en la pesca se ocupan 179 mil 478 personas, lo que muestra la relevancia para los ingresos económicos de muchas familias mexicanas.

La pesca y la acuicultura se encuentran reguladas por la *Ley General de Pesca y Acuaculturas Sustentables (LGPAS)* publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, el 24 de julio de 2007. Esta Ley reglamenta el artículo 27 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)*. La normatividad incluye otros instrumentos como la Carta Nacional Pesquera, la Carta Nacional Acuícola, Normas Oficiales Mexicanas y leyes estatales. Además, se encuentran los instrumentos internacionales que ha suscrito nuestro país y que deben considerarse en las disposiciones nacionales para la conservación y el aprovechamiento de los recursos pesqueros como la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), la Agenda 2030, el Acuerdo de Escazú y el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), por señalar algunos.

La pesca tiene una serie de problemáticas que ponen en riesgo su viabilidad, el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos y la calidad de vida de las propias comunidades que se dedican a esta actividad. Entre ellas se encuentran la debilidad institucional en el sector para implementar de manera efectiva los planes y programas en la

materia; la Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), la cual deriva en conflictos y sanciones en el mercado internacional, así como en la sobreexplotación de los recursos marinos, por mencionar tan sólo algunas consecuencias. También es importante subrayar que se ha identificado en los últimos años una mayor presencia del crimen organizado vinculado a la pesca INDNR.

La generación de espacios de conocimiento sobre el medio marino por parte del Instituto Belisario Domínguez (IBD) se remonta a la colaboración que se tuvo en la Jornada de Agua, Mares y Océanos en el mes de octubre de 2019, junto con la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático, la Comisión de Recursos Hidráulicos, *The Ocean Foundation* y *WRI-México*. Resultado de esta jornada se publicaron dos memorias *Panorama y perspectivas del agua en México, 2019-2024* y *Los océanos y los mares en México. Retos y oportunidades para un desarrollo sostenible*.<sup>1</sup> En marzo del 2022 se realizó un foro con Oceana-México denominado “Retos de la Pesca en México. Pesca ilegal, pérdida de certificaciones para exportación y deterioro de especies pesqueras”.<sup>2</sup> En ese mismo mes, se publicó un documento de investigación titulado *Diagnóstico sobre la pesca ilegal en México (Panel de especialistas)*.<sup>3</sup> En dicho estudio, 50% de las y los especialistas encuestados señalaron que el marco jurídico vigente para regular la pesca era poco adecuado. Esa valoración también fue compartida en varias intervenciones que se dieron en el foro. Partiendo de este dato, se consideró necesario abrir un espacio de reflexión para revisar críticamente la LGPAS, de manera que esté en armonía con los mejores estándares internacionales, se apoye en la evidencia científica más reciente para el desarrollo sostenible de los sistemas socioecológicos pesqueros y se base en procesos democráticos e incluyentes que promuevan mecanismos y espacios de consulta para la toma de decisiones con base en la participación social y con perspectiva de género.

En este contexto, el IBD propuso la realización de un seminario de discusión transdisciplinario sobre diferentes aspectos jurídicos relacionados con la regulación de la pesca en México para identificar áreas de oportunidad, cuya implementación pueda promoverse desde el Senado de la República. Las líneas de trabajo fueron notoriamente enriquecidas por el equipo encabezado por la senadora Nancy Sánchez, presidenta de la Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo rural. El seminario *El marco jurídico de la pesca en México a debate. Áreas de oportunidad para la mejora y la innovación*, se llevó a cabo de mayo de 2022 a enero de 2023 mediante una sesión mensual. El seminario estuvo organizado en las siguientes mesas temáticas:

- Mecanismos de participación e inclusión en el sector pesquero.
- La trazabilidad como una herramienta para combatir la pesca ilegal.

---

1 Este segundo documento se puede consultar en: <http://bit.ly/404e90Y>

2 Los productos de cobertura de este evento se pueden consultar en: <http://bit.ly/3GzyYLa>

3 Véase *Visor Ciudadano* No. 76, disponible en: <http://bit.ly/3KSppcy>

- Alternativas para mejorar la inspección y vigilancia en las costas mexicanas.
- Herramientas jurídicas en controversias comerciales a nivel internacional en materia de pesca.
- Diversidad socio ecológica de los contextos regionales para la toma de decisiones.
- Fortalecimiento de mecanismos para la coordinación interinstitucional.
- Revisión sobre la vigencia de las multas y sanciones en el sector pesquero.
- Reflexiones sobre los permisos de pesca en México.

Todas las relatorías se encuentran disponibles al público en general en un micrositio que habilitó especialmente la Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural,<sup>4</sup> así como en el repositorio digital del IBD. En total participaron 33 ponentes de 28 instituciones diferentes, tanto de cooperativas y organizaciones pesqueras, instituciones académicas, de la sociedad civil, la iniciativa privada y de los tres niveles de gobierno. No todas las personas a las que convocamos pudieron participar en el seminario por incompatibilidad con sus agendas, por lo que, para quien conoce el medio, hay voces ausentes que resulta muy importante escuchar en otros espacios que se abran para dialogar sobre el tema. Esperamos que en otras oportunidades podamos seguir enriqueciendo la diversidad multisectorial que resulta indispensable para la construcción de conocimiento.

Con el riesgo de simplificar en demasía los diagnósticos que establecen la dimensión de las problemáticas que aquejan a la pesca de nuestro país, así como la gran cantidad de propuestas que se plantearon para mejorar el sector, es posible mencionar que las planteadas con mayor frecuencia en diferentes mesas del seminario fueron las que presentamos líneas abajo. Es importante subrayar que esta selección tiene como principal criterio identificar aspectos jurídicos que pueden modificarse a partir de la función legislativa del Congreso, de manera que, para otros rubros relacionados con el diseño, la implementación y el monitoreo de la política pública, las personas lectoras tendrán que consultar las ponencias temáticas que sean de su interés. Considero importante advertir que una idea muy recurrente a lo largo del seminario fue que, antes de modificar el marco jurídico de la pesca, es indispensable la implementación efectiva de la ley vigente. Hay disposiciones relevantes que todavía no se expresan como parte de una política pública consolidada como son las relacionadas con los espacios participativos para las y los pescadores, la inspección y vigilancia, la coordinación intersectorial y el diseño e implementación de instrumentos de planeación como la Carta Nacional Pesquera, por mencionar sólo uno.

Hecha esta advertencia, las propuestas de innovación legislativa que se plantearon con más frecuencia son las siguientes:

*Elaborar y publicar el reglamento de la LGPAS.* El reglamento vigente data de 1999 y no corresponde a la Ley General que fue publicada en el año 2007, sino a la Ley Federal de 1992.

---

4 Véase: <http://bit.ly/3MDSctV>

Esto genera un desfase entre instrumentos próximo a cumplir 16 años, lo cual ha generado contradicciones y falta de herramientas para el ordenamiento pesquero, como puede ser la claridad y certeza de funciones institucionales para una mejor coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Dicha coordinación para las tareas de inspección y vigilancia resulta indispensable. En el reglamento también sería posible subsanar la ambigüedad y desactualización que prevalece en el esquema de sanciones. Las y los expertos coincidieron en que no es necesario endurecerlo, sino revisarlo a profundidad para que sea coherente con las políticas que se quieren implementar en aras de fomentar el desarrollo sostenible de la pesca.

*Revisar el marco legal en materia de bienestar para las y los pescadores de pequeña escala.* Está muy identificado el problema de marginación social en el que se encuentran muchas personas que habitan en comunidades que se dedican principalmente a la pesca ribereña y artesanal. Se planteó la importancia de mejorar la protección y la seguridad social de esta población como parte sustantiva de proteger sus derechos laborales. La ruta crítica podría comenzar desde reconocer explícitamente a la pesca artesanal o de pequeña escala en la LGPAS. Posteriormente, podría revisarse en la ley o el reglamento, la adaptación de las Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza que publicó la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

*Ajustar los marcos normativos en materia de financiamiento.* Se comentó la relevancia de hacer ajustes a las disposiciones que hay para proyectos productivos, de manera que sean más fáciles de obtener, sin demeritar su evaluación y transparencia, pero al mismo tiempo evitando la distorsión que pueden generar los intermediarios. Los proyectos productivos en comunidades en situación de pobreza también podrían incluir aquellos que favorezcan el desarrollo de otro tipo de actividades como la acuicultura y el turismo. Resulta pertinente la revisión del Fondo Mexicano para el Desarrollo Pesquero y Acuícola (PROMAR) establecido en el artículo 26 de la Ley General que puede contribuir como instrumento de financiamiento para proyectos que promuevan el aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros.

*Incluir la figura de los comités consultivos en la LGPAS.* Los comités consultivos trabajan en diferentes zonas del país, pero su actuación requiere de certidumbre jurídica y eso se puede lograr mediante su inclusión en la Ley General. Esto incluye que tengan reglas claras de operación y lineamientos que favorezcan la representatividad, la transparencia, la rendición de cuentas y la paridad de género en el manejo y ordenamiento pesquero. De hecho, la paridad es un cambio que también podría abarcar la integración de todos los comités de pesca, sean estos a nivel federal, estatal y comunitario.

*Completar el proceso de la Norma Oficial Mexicana para regular la trazabilidad de los productos pesqueros y acuícolas (NOM-038).* La norma de trazabilidad está en una etapa avanzada dentro del Comité de Normalización. Todo el sector identifica las ventajas de

verificar los procesos de la cadena productiva porque esto favorece la procedencia legal del producto, su manejo higiénico, el conocimiento del consumidor mexicano sobre lo que está comiendo y el comercio internacional. Se espera que la norma dé información para mejorar la gestión de la pesca, tanto en los aspectos ambientales, sociales y económicos.

*Fortalecer las medidas de vigilancia comunitaria. Hay varias comunidades de pesca que se han organizado para coadyuvar al cuidado y preservación de sus costas.* Esto lo han hecho a pesar de que no cuentan con fondos financieros que les ayuden a realizar esta labor. Incorporar esta figura en el reglamento, contribuirá a esclarecer el abordaje multisectorial y los mecanismos de financiamiento para que sea posible realizar dicha actividad.

*Asignar un presupuesto responsable para la pesca.* Aunque la asignación presupuestal es una función de la Cámara de Diputados, se reiteró la importancia de un presupuesto que les permita realizar eficazmente sus funciones a todas las instancias gubernamentales con incidencia en la pesca. Esto implica también una revisión para saber los temas prioritarios de atención que se han descuidado y que requieren de mayores recursos, sin perder de vista la transparencia y rendición de cuentas en su manejo. Por ejemplo, se mencionó la importancia de utilizar tecnología de vanguardia como parte de las tareas de monitoreo que permitan identificar embarcaciones dedicadas a la pesca ilegal, pero también relacionadas al uso de artes y métodos de pesca sustentables.

*Incorporar un enfoque multilateral para la solución de controversias internacionales.* México tiene capacidad reconocida para resolver problemáticas relacionadas con el mercado internacional. No obstante, se requiere un diálogo más amplio para que puedan identificarse mecanismos eficientes que recuperen de manera integral disposiciones que México ha adoptado en tratados de libre comercio y en otras regulaciones internacionales. Los mecanismos de controversias *ad-hoc*, diseñados con un enfoque multilateral, pueden ser una buena opción que amplíen el repertorio de nuestro país para evitar sanciones que castigan su producción pesquera.

*Hacer vinculantes a los planes de manejo pesquero.* Los planes son muy importantes en los programas de ordenamiento pesquero, pero se consideró que tendrían más impacto si sus objetivos, estrategias y acciones fueran de carácter vinculante, esto les daría más fuerza a las propuestas de las y los pescadores que participan en su elaboración.

*Revisar las disposiciones de la Ley referentes a la pesca tradicional.* La LGPAS ya contiene disposiciones sobre artes y métodos de pesca tradicionales; no obstante, han incentivado la transformación de instituciones de pueblos y comunidades indígenas, de manera que los incentivos y las disposiciones los han incorporado al mercado sin tener en cuenta sus particularidades culturales. El financiamiento de proyectos productivos en esta población tiene que ser muy sensible a esta dimensión cultural sin que vaya en detrimento de otros derechos (ambientales, económicos y sociales).

*Simplificar y transparentar los procesos relacionados con permisos.* Se consideró muy importante simplificar los trámites para obtener y renovar los permisos, así como crear mecanismos de transparencia para su asignación, de manera que no resulten privativos y ofrezcan certeza en la realización de la actividad pesquera. Se coincidió en eliminar la *negativa ficta* que se encuentra en el artículo 45 de la Ley General. Además, habrá que ser muy cuidadosos con la revisión de procesos para evitar la creación de monopolios en el sector, de manera que se puedan apegar a los principios de equidad y justicia social que plantea el artículo 43 de la LGPAS. Otro aspecto que se exploró es la figura de permisos de largo plazo que pueden ser de utilidad para las pesquerías de pequeña escala, en especial las que se encuentran aisladas geográficamente y en condiciones de marginación social, pero tendrían que ser implementados a la par de un ordenamiento pesquero que fortalezca el sistema de gobernanza de las comunidades pesqueras.

Indudablemente, aterrizar las propuestas anteriores requiere de nuevos espacios deliberativos multisectoriales y multidisciplinarios que aporten información para concretar cada una de las propuestas.

Para finalizar, resta agradecer el valioso apoyo recibido por parte de Mario Cabrera, Selene Padrón y Mayra Ferrer, equipo de trabajo de la senadora Nancy Sánchez y de la Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural. Del Instituto Belisario Domínguez fueron fundamentales las colaboraciones de Juan Pablo Aguirre, encargado de la Dirección General de Análisis Legislativo, de Carla Gómez Macfarland, Irma Kánter Coronel, Elizabeth Sánchez Meza, Denise Velázquez Mora, Adriana Jacobo Martínez y Sarai Orozco Nolasco por el trabajo en la moderación, difusión, elaboración de materiales y en toda la logística necesaria para que las transmisiones fueran posibles. Esta memoria es resultado de un trabajo colectivo que esperamos pueda generar insumos para la deliberación y toma de decisiones del Senado de la República y que redunde en el desarrollo sostenible de la pesca que se realiza en México.



# 1

## MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN E INCLUSIÓN EN EL SECTOR PESQUERO

## 1. Palabras inaugurales del seminario

### **Sen. Nancy Guadalupe Sánchez Arredondo**

Presidenta de la Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural

Siempre he estado ligada a la pesca a lo largo de mi ejercicio profesional. Me ha tocado participar de manera muy activa en tareas relacionadas con el ámbito legislativo tanto a nivel local como federal. Igualmente, he acompañado a las y los pescadores en sus luchas, muchas muy complicadas, por cierto.

Hoy en mi carácter de presidenta de la Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural, el sector pesquero tendrá en su servidora a una activista solidaria y comprometida, en sus distintas vertientes y representaciones. La Comisión, sin duda alguna, hará suyas las demandas del sector y abanderará las causas genuinas de sus luchas. Sólo acompañando a las y los pescadores en sus navíos, en sus embarcaciones, desde las primeras horas del día cuando aún la obscuridad prevalece en el horizonte y abrazados por el frío de la madrugada, es cuando uno entiende el enorme corazón y el compromiso para enfrentar todos los desafíos que esta actividad representa y, aun así, seguir dedicados a ella. El mar se convierte en el testigo amigable que le entrega el producto para beneficio de la gente, pero a veces también es el verdugo que entierra los sueños y las esperanzas de comunidades y de familias enteras.

La pesca tiene un impacto relevante para la actividad económica de nuestro país y es un sector que genera un importante número de empleos. A pesar de esto, no existen políticas públicas eficientes y eficaces que detonen el potencial de esta actividad y que atiendan solidariamente al sector social de la pesca. En especial me refiero a políticas públicas que detonen proyectos productivos comunitarios en las localidades pesqueras ribereñas, en aquellas que regularmente son las más alejadas del país, las pegadas a las costas y en donde hay muchas necesidades.

De acuerdo con la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA), la pesca ribereña genera más de 300 mil empleos directos y alrededor de 2 millones indirectos. Aporta 23% de la producción pesquera nacional, de ahí la relevancia de atender este sector con políticas transversales por las autoridades federales, estatales y municipales. Las políticas públicas deben en todo momento ser acciones de gobierno que se retroalimenten de la sociedad

a quien va dirigida. Cuando una política de gobierno no escucha a las y los actores y a los sectores que participan en ésta, se quebranta un principio ético donde el gobierno debe ejercer su actuar obedeciendo a quien gobierna. Por esta razón es de gran relevancia la primera sesión del seminario, ya que su título (“Mecanismos de participación e inclusión en el sector pesquero”), enfatiza la escucha a las y los actores, a los diferentes sectores y a la ciudadanía. Subraya la importancia de poner al individuo en el centro de las acciones del gobierno, de establecer mecanismos administrativos, normativos y legales que promuevan este ejercicio de diálogo permanente entre la sociedad y la autoridad. El actuar del gobierno debe, en todo momento, contar con la participación de la sociedad.

Adicionalmente al tema de la participación intersectorial, tenemos otras tareas pendientes con el sector pesquero, en especial con la pesca ribereña y artesanal como lo fue abordado recientemente en el *Foro Mesoamericano sobre la Protección Social en la Pesca Artesanal y la Acuicultura de Pequeña Escala* realizado por la FAO en el que se destacó el tema de la informalidad, el autoempleo, la discriminación de género, el bajo acceso a los sistemas de salud, el régimen de pensión y la alta vulnerabilidad en los ingresos bajos. Aunado a esto, se encuentra el impacto que ha tenido la delincuencia y el crimen organizado en las comunidades ribereñas.

Me parece urgente hacer una revisión muy responsable del marco legal del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para valorar la posibilidad de realizar adecuaciones y reformas que favorezcan las condiciones de protección y seguridad del sector pesquero. De igual forma, considero prioritaria la revisión del marco legal en materia de bienestar social a fin de incidir con reformas que disminuyan las carencias y el nivel de marginación de este sector. También es muy importante revisar los marcos normativos en materia de financiamiento público para proyectos productivos en el sector.

Tenemos mucho que hacer, mucho que platicar, mucho que dialogar, mucho que debatir y por mi parte, como presidenta de la Comisión, pongo a sus órdenes la posibilidad de abrir espacios de diálogo con el sector pesquero, con los que se hacen al mar todos los días. Me pongo a su disposición y a sus órdenes para hacer contacto con todas y todos, deseando que este diálogo circular que vamos a tener a partir de hoy y hasta la conclusión del seminario, sea muy productivo y pueda tener un buen resultado que se vea reflejado en las costas de nuestro país y en las aguas interiores en donde también se realiza esta actividad.

Muchísimas gracias y el mejor de los éxitos.

## 2. Inclusión y participación social para el aprovechamiento sustentable de la pesca

### **Lic. Rafael Ruíz Moreno**

Tesorero de la Cámara Nacional de las Industrias Pesqueras y Acuícolas

Definitivamente el marco de la *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables* siempre ha estado orientado para que el gobierno federal, los estados y los municipios administren los recursos y con ello se favorezca el aprovechamiento de quienes tienen concesiones o permisos. En ese sentido, en esta *Cámara Nacional de las Industrias Pesqueras y Acuícolas* (CANAIPESCA), lo primero que hemos hecho desde 1990 fue adherirnos a la pesca responsable y la sustentabilidad de los recursos. En los años noventa se reformó la antigua *Ley de Pesca* que ya existía.

Nuestra *Ley de Pesca* requiere mejorar la inspección y vigilancia, así como la inclusión de nuevos participantes en el aprovechamiento de la pesquería, la cual, de acuerdo con la ley y como se ha hecho internacionalmente, está ligada definitivamente a la biomasa de los recursos. Esto es lo más importante que podemos abordar sobre cómo se puede participar y ser incluidos dentro de la actividad pesquera.

En México la pesca ha tenido básicamente un desorden y una falta de ordenamiento, digámoslo así, con la ley y con un reglamento que todavía no ha sido completado. La ley ha carecido de instrumentos que permitan el cumplimiento del Estado de derecho y eso ha generado las pescas ilegales, las cuales, hago un paréntesis, han ocasionado problemas internacionales de diferentes tipos a lo largo de nuestro tiempo.

Sobre el tema de la inclusión, haría una solicitud para que podamos aprovechar y administrar mejor nuestros recursos pesqueros y acuícolas. Como bien dice la presidenta de esta Comisión, hay muchas leyes que inciden en nuestra actividad y que no permiten el crecimiento sano de nuestra de nuestras pesquerías. Por ejemplo, por años hemos pedido que la *Ley de Navegación y Comercio Marítimos* tenga un área para las embarcaciones pesqueras, para que estas no sean incluidas dentro de las embarcaciones mercantes porque ocasiona muchísimos contratiempos. Dicha situación genera una falta de competitividad de nuestras flotas para salir a los mercados internacionales, en los que predomina otro tipo de administración para que las embarcaciones sean más flexibles y adecuadas a la operatividad de las personas.

Para ser incluyentes y favorecer la participación en la actividad pesquera, tendremos que volver a hacer los ejercicios que se han hecho en otras ocasiones como son: saber cuántos somos y cuántos participan; y de ellos, cuántos podemos hacerlo de acuerdo con la actividad y el volumen o la biomasa de los recursos disponibles. Esto es lo más importante que yo veo dentro de los problemas de la actividad pesquera porque, a nivel nacional, ha generado una caída muy fuerte de la producción y un aumento de la pesca ilegal. Si recorremos el país, los pescadores ilegales ya rebasaron a los legales, lo cual exige que se ponga un orden para tener una pesquería sustentable, en la cual todos podamos aprovechar los recursos de manera responsable, con fechas, con límites, con el cumplimiento de las vedas y, además, con artes de pesca legales.

Tenemos muchos señalamientos a nivel internacional sobre la pesca ilegal en México, lo que provoca mucho daño en los mercados, por lo que debemos aprovechar este foro para lograr que la inclusión y participación de los pescadores favorezca el cumplimiento de los parámetros y las normas establecidas, y de esa manera aprovechar los recursos pesqueros de México. Estos son recursos renovables que, si descuidamos, aumentarán los problemas que existen actualmente como son: la falta de competitividad y de rentabilidad; mayor pobreza de los pescadores; la caída de volúmenes pesqueros; por mencionar algunos. El Instituto Nacional de Pesca (INAPESCA) tiene información que puede probar estas tendencias a las que me refiero.

Es muy importante comprender estos asuntos porque son los que van a definir si podemos o no aprovechar un recurso. Si lo hacemos, tiene que ser con un número de personas adecuado que puedan capturar esta especie o este recurso, sin afectar o sobre explotar el recurso pesquero, para que quede para las siguientes generaciones. De otra manera, lo estaremos acabando.

El éxito de un país no es tener recursos, ya que tenerlos no es sinónimo de riqueza. Su administración es lo que hace la diferencia. Tenemos múltiples países que son un ejemplo sobre este punto, desde aquellos pesqueros como Islandia, Noruega y Suecia, hasta no pesqueros o no tan pesqueros como Japón y Corea. En todos estos casos se hace cumplir la ley y la administración de los recursos, se realiza con mucha responsabilidad y sustentabilidad, lo que permite que los recursos permanezcan para seguir generando riqueza.

La presidenta de la Comisión señaló que la pesca representa grandes oportunidades para el país y creo que no se le ha dado el lugar que corresponde a esta actividad. Las cifras establecen que la pesca representa casi el 1% del Producto Interno Bruto (PIB) Nacional, pero eso no se puede medir así. Si analizamos el caso de Sinaloa, particularmente el de Mazatlán, sería el mayor indicador del PIB de ese municipio; por otro lado, en Guaymas veremos lo mismo y en Campeche estará igual, pero sería todo lo contrario con Monterrey.

Por lo tanto, la pesca debe tener su propia dimensión, además de que siempre se le ponen números de valor muelle, valor mar, valor playa y la pesca tiene un factor multiplicador muy grande, casi de siete veces desde que llega a un muelle hasta el último consumidor. La generación de una economía pesquera es muy rica y debemos procurar que este tipo de actividad tenga más importancia en México, con principal atención en el cumplimiento de la Ley y con los apoyos e insumos necesarios que tienen que poner los gobiernos federal, estatal y municipal para que se den las cosas como en otros lugares, con el objetivo de ser competitivos y rentables. De otra manera, vamos a seguir teniendo los problemas que hoy vemos en muchos mares y playas.

Finalmente, reitero que en la inclusión y la participación de la actividad pesquera en México debemos tener un orden: saber cuántos somos, cuántos podemos ser y cuántos podemos incidir en esta actividad para no sobreexplotarla y hacerla rentable. También debemos pedir que los estudios del INAPESCA se hagan como debe ser, ya que a veces no se les atiende y se politiza la decisión en la administración de la pesca.

### **3. Espacios participativos en la pesca: Comités consultivos de manejo pesquero para fortalecer la gobernanza participativa**

**Mtra. Nadia C. Olivares Bañuelos**

**Mtro. Juan Manuel Calderón Alvarado**

EDF de México

Tenemos muy claro que hoy en día el cambio climático es la mayor amenaza que enfrentamos y que ya impacta en forma importante a nuestros ecosistemas y mares. Sin embargo, podemos enfrentarlo con las medidas correctas. Creemos que el proceso de toma de decisiones siempre debe tomar en primer lugar a las personas directamente involucradas en la actividad pesquera. Las personas dedicadas a la pesca deben ser incluidas en cualquier decisión que se tome y por eso creemos que iniciar este seminario con el tema de espacios participativos es un acierto. Lo que vamos a presentar el día de hoy es parte de lo que hemos impulsado en *Environmental Defense Fund de México* (EDF de México) desde hace varios años, como parte del trabajo que hacemos para alcanzar la sostenibilidad de la actividad pesquera. Nos referimos a los comités consultivos de manejo. El gran objetivo en esta discusión es cómo lograr un manejo de los recursos naturales en la pesca que asegure la sostenibilidad y la resiliencia de las pesquerías al fenómeno del cambio climático.

Es evidente que los espacios participativos son esenciales para las decisiones de manejo pesquero sostenible, pero asegurando sobre todo la representatividad y la equidad en la toma de decisiones. Este aspecto, antes mencionado por la Senadora Nancy Sánchez, es justamente el meollo del asunto y a partir de ahí quiero compartir cuáles serían los objetivos de los comités y de la gobernanza participativa desde nuestro punto de vista. Los comités esencialmente buscan alcanzar acuerdos entre todos los actores. En ese sentido, contribuyen a un mejor y más eficaz ordenamiento del sector pesquero, fomentan la participación a través del diálogo y acuerdos en donde todas las personas involucradas son incluidas, lo cual permite la toma de decisiones conjuntas de manera participativa e incluyente, también ayudan a transparentar la información que las pesquerías generan y que se requiere para tener un manejo sostenible. Otro aspecto muy importante es que consideran y promueven la participación de las mujeres. Sin duda, el tema de equidad de género en la pesca es fundamental y es a través de este tipo de mecanismos de gobernanza que se puede asegurar una participación incluyente de todas las mujeres.

El modelo de comités consultivos de manejo responde a un esquema de participación en la pesca que no carece de experiencias a nivel nacional e internacional. Nos enfocaremos, en un

primer punto, a la experiencia internacional. Hay instrumentos de manejo de pesquerías en los Estados Unidos que promueven estrategias para cada región en particular. Un comité tiene la peculiaridad de tener o de atender asuntos específicos para una pesquería y para una región. Además, permiten la participación del gobierno y autoridades para establecer estas medidas. Es una colaboración, y coparticipación, en el manejo de la pesquería, además permiten establecer planes y medidas de utilización con una base científica y con procesos transparentes. Es el caso también de la experiencia de Chile en donde hay comités de manejo de pesquerías desde hace varios años, que son integrados por actores tanto del sector público como del sector productivo y privado. El objetivo es elaborar planes que ayuden a la sostenibilidad del recurso y, además, está documentado cómo han permitido la administración participativa con resultados muy positivos, sobre todo en el caso de las pesquerías de pequeña escala.

Quisiéramos ahora abordar el caso de México y lo haremos con base en la experiencia que tiene nuestra organización en los comités consultivos de manejo. En México tenemos muchos ejemplos sobre organismos participativos para la pesca. Entre éstos se encuentran el Consejo Nacional de Pesca y Acuicultura, los consejos estatales de pesca y acuicultura, los comités normativos, los comités sistema producto, los comités náuticos, los comités comunitarios que se han formado para atender asuntos de índole local, los comités consultivos de manejo pesquero y también hay comités de vigilancia participativa que se han establecido para coadyuvar en la vigilancia en las pesquerías. Ninguno de estos comités está aislado, todos tienen una interacción entre sí, es decir, todos interactúan, ya sea desde un nivel comunitario, municipal, estatal o nacional para atender una o más pesquerías. Estos son temas que se van analizando de forma dividida y en donde cada una de las pesquerías o de los ecosistemas pueden ayudar a discutir y analizar de manera muy activa los temas referentes a las pesquerías. Así, los comités comunitarios pueden colocar temas dentro de los comités consultivos; a su vez, éstos pueden interactuar con los consejos estatales de pesca y acuicultura, quienes también plantean temas relevantes o aquellos en los que necesiten la interacción de los administradores pesqueros sobre la CONAPESCA, en donde también participa la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), al igual que otras dependencias gubernamentales.

Esta asociación, entre los distintos cuerpos de gobernanza, es un foro intersectorial de apoyo, de coordinación, de consulta, de concertación y de asesoría que presiden la SADER y la CONAPESCA, pero también están las organizaciones sociales y de productores pesqueros y acuícolas y otras dependencias de la administración pública para desahogar y discutir temas relacionados con la pesca y la acuicultura nacionales. También están en el Comité Consultivo Nacional de Normalización Agroalimentaria (CCNNA), cuya función es revisar las normas oficiales mexicanas del sector agropecuario y pesquero, en donde también participan las dependencias y entidades de administración pesquera como la SADER, la CONAPESCA, INAPESCA, el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) y el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA). Este último ayuda a fortalecer el marco regulatorio para el sector agroalimentario.

Tenemos también los Consejos estatales de pesca y acuacultura que son órganos de consulta, promoción y análisis en los que se apoyan tanto la CONAPESCA como la SADER y el mismo INAPESCA. En ellos se formulan y evalúan acciones que se desarrollan en materia pesquera y acuícola para una entidad federativa, ya sea en los litorales o bien en esquemas de aprovechamiento de aguas interiores. Otro comité es el del sistema producto en el que se abordan temas con actores económicos que forman parte de la cadena productiva, es decir, aquí se interactúa con parte de los comercializadores. Gran parte de estos comités buscan consolidar las unidades productivas pesqueras y acuícolas para que éstas puedan ser mayormente competitivas y tengan una articulación en sus redes y en los productos de valor de cada uno de los productos o de las pesquerías que se aborden. Queremos destacar que los comités de vigilancia participativa son grupos organizados en las comunidades y que coadyuvan en las actividades de vigilancia, ya sea para la protección de los recursos naturales, de los recursos pesqueros o de una pesquería en específico. Estos comités de vigilancia participativa pueden ser muy dinámicos, ya que pueden partir desde una organización, una unidad económica pesquera o una localidad, o bien, de un grupo de localidades en donde se agremian y se encuentran para hacer esta parte de coadyuvancia ante los factores que puedan identificar, tanto para la vigilancia como para hacer un poco más efectivo el cuidado de los recursos.

De manera específica, en EDF de México hemos desarrollado mucho trabajo en los comités consultivos de manejo pesquero. Actualmente participamos en seis comités consultivos a nivel nacional. Éstos son un órgano consultivo de una o de más pesquerías o bien de ecosistemas específicos, cuyo objetivo es impulsar la conservación y el aprovechamiento sostenible, rentable y responsable de los recursos pesqueros. Dichos comités consultivos son un espacio que ayuda a la discusión de los temas de una o más pesquerías y son esquemas y foros multi actor en los que se puede discutir ampliamente, desahogar conflictos, así como abordar de manera específica diversos temas. Dentro de las funciones de los comités consultivos se encuentra la posibilidad de analizar instrumentos de política pública pesquera. Hay varios comités consultivos cuyo objetivo es elaborar, implementar, o bien, actualizar un programa de manejo pesquero. También ayudan y aportan medidas de manejo que promueven el aprovechamiento sostenible de los recursos con enfoque ecosistémico, fortalecen la participación en la toma de decisiones y ayudan al seguimiento de los resultados de la aplicación y las regulaciones de los acuerdos que pueden ser muy específicos de una zona o de una pesquería como las vedas, la inspección y vigilancia, el monitoreo de las capturas, la trazabilidad, entre otros.

Con base en nuestra experiencia, hemos propuesto que estos comités pueden contar con lineamientos que los ayuden a orientar los procesos en cómo deben o pueden funcionar. Estos lineamientos incluyen conceptos de universalidad, de representatividad, de paridad, de cómo pueden ser más efectivos y de cómo pueden responder de manera efectiva a las necesidades de las pesquerías y del propio conocimiento científico. En ello enfatizamos la importancia de lo local y cómo ser muy estratégicos en los procesos. Estos lineamientos los

hemos compartido en su momento con los administradores pesqueros y con la CONAPESCA. También hemos hecho algunos otros análisis en colaboración con *Causa Natura* que es una asociación civil y con quienes nos hemos dado a la tarea de identificar cuáles son aquellos espacios de participación ciudadana para los consejos estatales y los comités consultivos. Otro aspecto que queremos destacar de los comités es que tienen una estructura muy sencilla: lo integra una secretaría ejecutiva que es la CONAPESCA, una coordinación ejecutiva que son los gobiernos de los estados, una coordinación técnica que es el INAPESCA y diferentes vocalías, en donde siempre participan los productores. Pueden participar también los investigadores en el campo pesquero, otras autoridades y las Organizaciones de Sociedad Civil (OSC). Es una estructura en la que se aborda de manera muy puntual temas relacionados con los usuarios directamente vinculados con una pesquería, una zona, un ecosistema o una problemática en particular. Algo muy importante es que en estos comités (al menos en los que participamos desde EDF de México) identificamos que 28% de los integrantes son mujeres, es decir, tienen una buena representación de género. También identificamos a más de 300 organizaciones representadas en los comités consultivos por parte de sus agremiados. Calculamos que hay más de 200 personas que son representantes de gobierno, del sector productivo, de la investigación y comercializadores.

Por último, queremos puntualizar tres propuestas para fortalecer la gobernanza participativa en el sector pesquero que hemos sintetizado a partir de nuestra experiencia:

1. Incorporar la figura de los comités consultivos en la LGPAS, para otorgarles certidumbre jurídica. Actualmente, en la ley se menciona que son importantes los espacios de participación en los que se consideran al Estado y a los municipios, pero no se definen muchas de las figuras que están operando, en especial de los comités consultivos.
2. Hacer una revisión de la estructura de gobernanza de la pesca con un enfoque amplio. Las pesquerías, las localidades y los actores son muy dinámicos. Esto demanda una revisión continua sobre todas estas estructuras de gobernanza que estamos viendo y que se están incorporando a las pesquerías, o que se están formando para atender los temas pesqueros. Son espacios que las y los pescadores necesitan para ser escuchados.
3. Finalmente, muy vinculada con las dos primeras, promover el fortalecimiento de los comités consultivos a través de reglas de operación para el desarrollo de estos espacios de participación.

## 4. Experiencias de participación informada y responsable en el sector pesquero

**Mtro. Francisco Javier Fernández Rivera Melo**  
Comunidad y Biodiversidad, A.C.

La plática que daré está enfocada en el lema “No somos todos los que estamos, ni estamos todos los que somos”. Ya lo han tocado en las presentaciones anteriores y es un punto fundamental para lograr una participación efectiva. Formamos parte de una iniciativa que se llama “Barco Abierto” en la que estamos diferentes organizaciones y en la que se identificaron algunos elementos que les voy a compartir. Uno de éstos fue que la inclusión de actores directos o indirectos es fundamental para que se generen espacios de participación, para que haya una incidencia y se genere información. Al respecto, hay que asegurarnos la participación y el empoderamiento de todos los participantes de estos grupos. Además, de que se generen una autonomía de operación en la que haya una definición de agenda y una aprobación de su reglamento, así como incluir el tema de transparencia y rendición de cuentas. En ese sentido, es fundamental conocer los listados de quienes están participando, las minutas, los acuerdos y los reglamentos internos que se están elaborando.

En la participación social del sector pesquero me gustaría puntualizar un aspecto que se mencionó en las intervenciones anteriores: las comunidades pesqueras, principalmente las de pequeña escala (en su mayoría rurales) se caracterizan por el poco acceso a la educación, a los servicios en la vivienda y por tener bajos ingresos. Las pesquerías son muy complejas, social, económica y ecológicamente. Esto hace que en cada región (el país es muy grande y por lo tanto hay muchas comunidades pesqueras) pueda haber ejemplos de gobernanza o ejemplos de participación que deberíamos estar revisando. Aquí quiero exponer el hecho de que en México no nos enseñan a participar. La mayoría de las comunidades no saben cómo hacerlo o no conocen instrumentos ni áreas donde pueden participar y eso las limita. No conocen que tienen una responsabilidad al aceptar un compromiso para representar intereses comunes y esto forma parte de la falta de fortalecimiento de capacidades en las comunidades.

Otro punto que hemos estado discutiendo al interior de la organización es el tema de la política pública. Cuando lo abordas con las comunidades, siempre lo asocian con partidos políticos y no es lo mismo. Hay que saber diferenciar lo que es una política pública de los

espacios para que las comunidades puedan participar y cómo estos se van generando y conectando con los diferentes comités a niveles estatales, hasta llegar a los comités nacionales. En las propuestas se han desarrollado programas de fortalecimiento al sector en temas de liderazgo, cooperativismo, acción colectiva, género, política pública, negociación y resolución de conflictos.

Otro punto es la falta de claridad en cuanto a los procedimientos de conformación, operación y administración de los distintos espacios de participación social creados en la LGPAS. En muchos casos son espacios inexistentes e inoperables. Existen algunos en los que sólo tienen voto las instituciones gubernamentales, no hay voto para el sector productivo y no se reconoce el rol de organizaciones de la sociedad civil, aunque lleven a cabo actividades de asesoría, investigación, educación, fortalecimiento y promoción tanto de la pesca como de la acuicultura sustentable, así como de la restauración y conservación de especies marinas y ecosistemas costeros.

La iniciativa de “Barco Abierto” generó un reporte con varias recomendaciones. Entre ellas quiero destacar la de asegurar que haya una instalación de los consejos y que haya reuniones tanto en el nacional como en los estatales. Se debería aprovechar que ya está de manera formal en la ley. Ahora, ¿cómo aseguramos que este mecanismo empiece a funcionar? Comenzando en que cada uno de estos consejos elabore sus reglamentos, establezcan cuotas de representación, que se promueva la participación de todas las personas que estén involucradas, que se generen reglas operativas, que haya convocatorias públicas para incluir miembros no gubernamentales y que la información sea pública.

Les quiero presentar tres casos en los que Comunidad y Biodiversidad (COBI) ha estado involucrado con otros actores, tanto pescadoras y pescadores de las comunidades como en alianza con otras organizaciones. Tenemos el Comité de Pesca y Acuicultura de Puerto Libertad, el Comité de apoyo para Isla San Pedro Nolasco y la Alianza Kanan Kay. Los dos primeros comités están en el Estado de Sonora y la Alianza en el Estado de Quintana Roo. Estos comités se crearon para impulsar el tema de refugios pesqueros en las diferentes regiones del país y de ahí se fueron incluyendo otros aspectos de ordenamiento pesquero que era necesario atender por parte del sector. El primer comité, el de Puerto Libertad, incorporó a todas las personas que tenían una actividad asociada a la pesca. Eran pescadoras y pescadores libres, permissionarios y personas que participaban o que tienen una cooperativa. Se invitó al INAPESCA a través del Centro Regional de Investigación Pesquera, a la CONAPESCA y a la Secretaría de Pesca del estado. Los comités tenían una asamblea anual en la que se iban presentando avances de los trabajos que se iban desarrollando. Generaron una gobernanza interna que incluía también lineamientos, había una presidencia y una secretaría, una parte administrativa y los vocales tenían voz y voto. Además, se aceptaba que las y los vocales pudieran invitar a personas de otras instituciones que no estaban involucradas en ese momento.

El segundo comité (el de Isla San Pedro Nolasco) fue multisectorial. Se incluyó turismo, gente de pesca deportiva y que se dedicaba al buceo. También se invitó al sector productivo acuícola y al sector gubernamental (CONAPESCA e INAPESCA). Todos estos sectores empezaron a discutir temas de importancia para el manejo de la isla. En ese sentido, se decretaron zonas de refugio que se han monitoreado y en las se está viendo el efecto que tienen en beneficio de la pesca sostenible de la región. Además, se han estado impulsando proyectos de mejora pesquera. A través del comité, se busca que las pesquerías de escamas de esta región encuentren mercados que apoyen el comercio de especies que están siendo capturadas de forma responsable.

Por último, les quiero comentar de la Alianza Kanan Kay en la que participan el sector productivo, el sector gobierno, el sector ambiental, las organizaciones de la sociedad civil, algunas fundaciones y productores de la región. Esta alianza está dividida por grupos, cuenta con una página de Facebook en la que están publicados sus trabajos, las reuniones, las minutas y los reportes con respecto al tema de refugios pesqueros. Para cerrar, me gustaría comentar que las experiencias que se han generado a través de estos comités y de la Alianza pueden ayudar a generar espacios de participación ciudadana y de gobernanza; pero también ver cómo estos espacios han estado funcionando y qué podemos retomar para llevarlo a la implementación en otros comités.

## 5. Alcances y limitaciones de los comités y consejos de pesca a nivel federal y estatal

**Ing. Mario Alberto Dávalos Guevara**

Unión de Armadores del Litoral del Océano Pacífico, A.C.

La Unión de Armadores del Litoral del Océano Pacífico, A.C. es una organización pesquera nacional y de altamar. Agrupa a 79 socios, con un total de 274 embarcaciones que tienen permisos autorizados de camarón, tiburón, escama marina, calamar, pez espada, atún y socio acuicultor de camarón. Nuestras actividades están orientadas en las aguas marinas de jurisdicción federal del Océano Pacífico y en el Golfo de California. Interactuamos para nuestras actividades con la SADER y también con la CONAPESCA, el INAPESCA, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), la Secretaría de Marina, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), la SENASICA de la SADER para nuestras plantas procesadoras.

Vemos con agrado la intervención del Senado de la República para seguir avanzando en la eficiencia administrativa y operativa de los órganos colegiados nacionales y estatales que conlleven a seguir construyendo políticas pesqueras que den facilidad y sustento a los sectores pesqueros de alta mar, acuacultura y de ribera. En vinculación al objetivo de la reunión que consiste en analizar los alcances y limitaciones que han tenido los comités y consejos de pesca a nivel federal y estatal como espacios deliberativos para la inclusión de comunidades en el manejo de las regiones pesqueras, tenemos los siguientes comentarios y observaciones.

Las problemáticas y los diagnósticos están debidamente bien detectados. Para efecto de no ser repetitivo con las ponencias anteriores, yo quisiera enriquecer esta reunión con ejemplos prácticos y experiencias que tenemos en los comités. Nosotros participamos en la gran mayoría de los comités de sistemas de camarón y de acuacultura. Quisiera referirme a uno que no funciona en Sinaloa, otro que no está activado y uno que es muy rentable.

Voy a empezar con el que no funciona. En Sinaloa en los últimos 10 años se ha reunido no más de dos veces el Comité Estatal de Pesca y Acuacultura; por lo tanto, no ha liderado y gestionado ninguna mejora continua en beneficio del sector pesquero estatal, siendo que a través de este órgano colegiado estatal deberían ventilarse las problemáticas, los diagnósticos y las propuestas de solución a la pesca estatal. Habrá que ver la falta de

operatividad de los comités estatales de pesca a nivel nacional, considerando que tenemos 17 estados pesqueros y dichos comités deberán estar activados para el beneficio para la pesca nacional y sus comunidades.

Ahora mencionaré el que no está activado y que ya se nombró en la sesión de hoy. Es el Consejo Nacional de Pesca y Acuicultura en donde la Cámara pesquera, el Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOOP) y la Unión de armadores somos consejeros nacionales. Este comité está presidido por el secretario de SADER y coordinado por el titular de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca. Nosotros tenemos el registro de que, en los últimos cinco años, dicho consejo se ha reunido en no más de dos ocasiones. Entiendo que ahora se están revisando las nuevas reglas de operación del citado consejo para ser publicadas próximamente en el Diario Oficial de la Federación. Sentimos que la activación de este Consejo Nacional es muy conveniente e importante para tratar en el seno de sus reuniones y a través de todos los directores generales de la CONAPESCA, INAPESCA e invitados como la SENASICA, COFEPRIS y otros, los temas específicos pesqueros. De cinco años para atrás teníamos éxito, ya que se realizaban reuniones cada 4 o 5 meses. Se veían temas muy importantes, teníamos la oportunidad de interactuar no menos de hora y media o dos horas y, en tal sentido, el director de ordenamiento pesquero y acuícola nos daba la oportunidad de conocer el Programa de Ordenamiento Nacional. Ahí podríamos conocer el estatus de los permisos de las pesquerías y la participación que tenía esta dirección general en el comité consultivo nacional de normalización de la SADER. También teníamos la oportunidad de que el director de inspección y vigilancia nos diera a conocer el Programa Nacional gracias a que conocíamos en ese tipo de reuniones la instalación de las bases marinas y terrestres de la Secretaría de Marina (SEMAR), el total de las actas de inspección levantadas, los decomisos de los productos, las artes de pesca, las querellas que levantaba el área jurídica de la CONAPESCA y las sanciones correspondientes. También teníamos oportunidad de que, en esa época, el director general de Planeación de Programación y Evaluación nos decía cuál era el comportamiento del diésel marino, la gasolina ribereña, cuáles serán los beneficios a las embarcaciones mayores, a las embarcaciones menores tanto en el Pacífico mexicano, como en el Golfo de México. Teníamos la oportunidad de conocer la normatividad pesquera que en ese momento se estaba gestionando a través de las Normas Oficiales Mexicanas y los asuntos jurídicos que se están ventilando en ese momento a favor de la pesca nacional tanto por la extinta Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la CONAPESCA en turno.

Otra información que nos compartían a través del titular del área jurídica de la CONAPESCA eran las propuestas de modificación en el Senado de la República y en la Cámara de diputados a los artículos de la LGPAS, es decir, nosotros sabíamos qué estaba pasando en cada una de las comisiones de ambas cámaras. En ese tipo de reuniones nos enteramos quién había hecho la propuesta de la iniciativa, cuál era el avance, quién la tenía, si estaba en comisiones y si ya estaba para discutirse, por mencionar algunos procesos.

También era una buena ocasión para conocer el estatus de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del reglamento de la *Ley General de Pesca y Acuicultura sustentables*. Esta ley se publicó en el 2007, pero la operamos con un reglamento de 1993 y tenemos más de 10 años en la gestión tanto con SADER como con la CONAPESCA para pretender conocer cuándo el titular del ejecutivo federal en turno va a firmar y a publicar en el Diario Oficial de la Federación el reglamento de la LGPAS que tiene un retraso de 15 años. Otra información que se compartía era la experiencia de los representantes de la SENASICA y de la COFEPRIS y teníamos la oportunidad de tratar los temas que tanto nos aquejan en este momento. Por ejemplo, ahora se está negociando el tratado comercial de México con el Ecuador. Es del conocimiento público que están las negociaciones en este momento y era un tema que nosotros traíamos de muchos años y que afecta a los acuicultores, a la pesca de alta mar y de ribera por las importaciones de los productos pesqueros.

En el Consejo teníamos en ocasiones a un representante de la que en ese entonces era la Dirección General de Aduanas, dependiente del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y la oportunidad de que los directores del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura nos dieran a conocer la Carta Nacional Pesquera. Ahí podíamos ver, a través de las fichas técnicas, cuántos permisos había, quien los tenía, dónde estaban, cuántas embarcaciones, etcétera. La última actualización de dicha Carta es del 11 de junio del 2018. Tenemos conocimiento por parte del señor secretario Víctor Villalobos, que en este momento se está revisando y que muy posiblemente en los próximos días o semanas tendremos la publicación de la Carta Nacional Pesquera. También se compartían en ese espacio los trabajos de muestreo del barco de investigación (ahora llamado ingeniero Jorge Carranza Fraser) con lo que sabíamos qué estaba pasando con los muestreos de camarón, de los pelágicos menores, de los pelágicos mayores, del calamar y de otros temas de investigación.

En tercer lugar, me voy a referir a un comité que es muy rentable en nuestra opinión y que sería el Comité Consultivo Nacional de Normalización Agroalimentaria de la SADER. En él participa el sector pesquero a través de un subcomité de pesca responsable que es coordinado por la CONAPESCA. El Comité sesiona no menos de seis a ocho veces al año en el marco de las sesiones ordinarias y extraordinarias en cumplimiento al Programa Nacional de Infraestructura de la Calidad para revisar temas a fondo y muy bien actualizados, pues a través del subcomité se vincula la autorización del Comité Nacional y nos podemos enterar de temas nuevos relacionados con Normas Oficiales Mexicanas (NOM) como el callo de hacha, NOM vigentes a ser modificadas como la almeja catarina, el erizo rojo/morado; temas reprogramados como la merluza, el cultivo de atún aleta azul, pulpo del Pacífico y la trazabilidad.

Aquí voy a hacer un paréntesis. Este es un tema que nosotros hemos venido observando desde hace siete años. Todo el mundo lo opina: el gobierno, los productores y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), pero no se avanza. Tenemos conocimiento de que se está pretendiendo ahorita realizar una norma sobre aspectos de trazabilidad.

Tenemos que ser muy congruentes con la exportación de los productos. En nuestro caso, más del 90% de nuestra producción de camarón va a los *Estados Unidos* (EE. UU). y ya nos están pidiendo “¿Dónde lo pescas? ¿Quién lo pesca? ¿Qué barco lo pesca? ¿Cuánto se pesca? ¿Dónde se congeló? ¿Dónde se maquiló? y ¿Dónde se comercializó?”.

Para finalizar, no debemos olvidar otros temas muy importantes de Normas Oficiales Mexicanas vigentes a ser modificadas como tiburones y rayas, jaiba del Pacífico y langosta, pelágicos menores y los Sistemas Excluidores de Fauna Acuática (SEFA). Esto ha sido una preocupación y lo hemos llevado como Unión de armadores a todos los foros privados y públicos, para que esta norma relacionada con el SEFA (que ha tenido mucho éxito en el estado de Sinaloa) se lleve a todas las granjas de México. La gran producción de la acuicultura, aparte de Sinaloa, la tenemos en Sonora, Baja California sur, Chiapas y en algunas partes de Nayarit.



# 2

## LA TRAZABILIDAD COMO UNA HERRAMIENTA PARA COMBATIR LA PESCA ILEGAL

## **6. Impactos económicos y sociales de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), en México y soluciones de política pública**

**Sen. Raúl de Jesús Elenes Angulo**

Secretario de la Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural

La trazabilidad es un conjunto de procedimientos, medidas y actuaciones que permiten conocer la trayectoria de los productos pesqueros durante toda la cadena de suministro. La trazabilidad de pescados y mariscos en sí es una herramienta que se basa en los procedimientos que permiten reconstruir el recorrido de un producto a través de las distintas etapas en la producción, el procesado y la distribución. La trazabilidad permite una mejor gestión del sector pesquero y de los recursos porque con ella podemos verificar que quienes pescan son los que realmente tienen permiso para ello, que lo que están capturando es lo estipulado en sus permisos o concesiones y, además, permite conocer qué, quién y cuánto se pesca o se cosecha para la mejor toma de decisiones. En otras palabras, la trazabilidad pesquera y acuícola es una herramienta de la autoridad pesquera. A la vez, también es útil para el consumidor, ya que la información que proporciona empodera al consumidor y le ofrece la seguridad de lo que está consumiendo.

La trazabilidad de los productos pesqueros es una necesidad urgente para la comercialización y distribución de los mariscos en México. Cabe aclarar que ya se implementa en muchísimas partes del país. De hecho, prácticamente toda la exportación de nuestros productos marinos se cubre con estos requisitos que exigen puntualmente los países importadores de América del Norte, de Asia y de Europa, es decir, estamos hablando de implementar una medida que ya se aplica para los productos de exportación y a los productos de consumo nacional. Toda la información que se requiere ya existe en los sistemas de las instituciones del gobierno mexicano como la CONAPESCA, la SADER, el SAT, entre otras, que recaban información de todo lo relacionado con el comercio y la información que se necesita conjuntar para concentrarla en mecanismos que permitan, mediante un correcto etiquetado y señalización en los productos, ser fácilmente registrados en toda la cadena que sigue el movimiento de estos productos del mar.

Sería práctico implementar un sistema de trazabilidad de tipo electrónico o digital, donde un inspector de pesca con dispositivo móvil pueda verificar un producto en cualquier punto de revisión e incluso hasta el punto final en el que toda persona pueda verlo en un puesto de mercado con la correcta señalización y con dispositivos adecuados para saber si esta

especie es realmente la que está buscando y la que quiere llevar a su mesa. El sistema de trazabilidad de productos pesqueros y acuícolas daría garantía al consumidor de que es un producto de procedencia legal y, sobre todo, que es un producto que tiene un buen manejo higiénico que nos ayuda con la salud de la población y una alimentación de primer nivel porque el producto estaría garantizando su origen. Por lo tanto, de esa forma podríamos estar propiciando una pesca sustentable completamente regulada por el gobierno de México.

En México existe un proyecto de trazabilidad que debe estar en este momento en alguna fase del proceso en el Comité de Normalización, que es el organismo donde confieren todas las normas oficiales mexicanas que pueda darle forma al proyecto de NOM, refiriéndonos específicamente a la Norma 038, que permita, con ciertas especificaciones, regular la trazabilidad de los productos de origen pesquero y acuícola. Debería conformarse un grupo técnico con las diferentes instancias implicadas como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el SAT, la Secretaría de Economía (SE), así como las diferentes instancias de la SADER y de la CONAPESCA.

Es una herramienta importante para poder garantizar que el producto que llegue al punto final del consumo tenga un origen legal lícito. De ampliarse la obligatoriedad de este tipo de etiquetado y de distribución de productos se complicaría mucho la introducción o disminuiría el mercado negro que existe de productos no registrados que finalmente en los centros de donde se expenden los productos, principalmente los mercados (donde no hay un control absoluto), sí puede estar llegando al consumidor mexicano producto de origen ilegal, quizá de baja calidad o bien, producto que no corresponde a lo que se está consumiendo y mucho menos al precio que se está pagando por él. Bien implementado y estructurado desde el aviso de arribo, la guía de pesca, incluso el mismo proceso de compra venta (que es la facturación), donde el SAT puede ser parte muy importante para que pueda corroborarse que la información que contienen las facturas de primera mano, o del nivel en el que esté la comercialización, contenga dentro de la factura o en la parte de los códigos que aparecen, la información precisa del origen, del sitio pesquero, en qué lugar, en qué granja fue cosechado tal o cual producto, el origen, la especie y qué concesionario o qué permisionario fue el que hizo la captura.

Con todo este tipo de herramientas podríamos regular mucho mejor el tema del etiquetado de los productos que se expenden al consumidor final. Hay mucho avance en materia de trazabilidad a nivel internacional. En México solamente es cuestión de que, con las herramientas que ya tenemos, se hagan las adecuaciones a través de las normas para que sea una realidad en cualquier momento. Hay información necesaria para implementarlo. En la práctica habría que revisar la calidad de la información que tendría que ser alimentada en el Sistema y en el caso de la institución de la CONAPESCA. Todo arranca con un aviso de arribo de cosecha que, aunque se buscó implementar y digitalizar el procedimiento, no deja de ser un documento donde el productor hace llegar la información. No en todos los casos

hay condiciones de hacer una verificación estricta o muy específica del origen del producto o en qué embarcación llega. Debemos tener un despliegue mucho más específico y amplio desde el inicio, que es el primer aviso de cuando llega el producto al muelle o al sitio de desembarque o cuando se hace un aviso de cosecha para un producto de acuacultura.

Si bien es cierto la trazabilidad por sí misma puede apoyar muchísimo en regularizar e incentivar la comercialización legal y la captura legal de los productos y obstaculizar la venta ilegal de los mismos, también es un tema de salud pública en el cual las entidades participantes como el SENASICA y la COFEPRIS pueden aprovechar esta normatividad que puede generar en forma conjunta otros controles adicionales o solamente saber el origen y si fue pescado legal o ilegal.

Hay temas que tendríamos que revisar para modernizar la actividad pesquera y preguntarnos ¿Cómo se realiza la actividad pesquera y acuícola en México? Desde el mismo sistema de permisos y concesiones habría que hacer una revisión y ver si realmente es funcional como se está realizando actualmente o si es necesario adecuarlo, homologarlo a otras legislaciones o a otras normativas en el resto del país porque finalmente la actividad pesquera es importante, inherente, parte de la historia humana y de la historia de los mexicanos. Hay comunidades enteras en nuestro país que tienen una tradición pesquera antiquísima y que, por lo tanto, tienen todos los derechos para que puedan realizar su tarea de manera sustentable y rentable.

Finalmente, insistimos que la sociedad mexicana pueda beneficiarse porque la pesca no es solamente números, no es solamente economía, son poblaciones enteras, es parte de una cultura y si nos limitamos solamente a ver cuánto aporta al Producto Interno Bruto (que es una de las tendencias que se ha tenido con anterioridad), se dificulta impulsarla como parte de una política alimentaria de salud para este país que, en estos momentos y con esta pandemia que ha evidenciado otras pandemias ocultas, la necesita mucho para resolver problemas de salud pública asociados con la obesidad y con la mala alimentación. Estoy seguro de que pronto tendremos herramientas muy importantes fortaleciendo este sector primario para contribuir a la salud de las y los mexicanos, como una meta superior más allá de la económica.

## 7. Más allá de un trámite administrativo, un documento construido por todos/as y para todos/as: Proceso de la Norma Oficial Mexicana de Trazabilidad Pesquera y Acuícola en México

**M. en C. Noemí Itzel Zamora García**

Jefa del Departamento de Elaboración de Normas Pesqueras de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca

Derivado del origen del seminario, que es el análisis del marco jurídico de la pesca en México, iniciaremos planteándonos ¿Cómo analizamos el tema de la trazabilidad?, ¿Cómo lo ve la Comisión Nacional?, refiriéndonos a la CONAPESCA, al INAPESCA y al SENASICA. El marco jurídico que envuelve este tema de “Trazabilidad” lo vamos a abordar desde nuestra Constitución, a través del artículo 27, donde nos señala que es propiedad de la Nación el uso de los recursos marinos. Derivado de este artículo emanan otras leyes e instrumentos normativos para aprovechar y proteger estos recursos que son de todos y de la Nación. Por otro lado, tenemos LGPAS (DOF,2007), que desde el 2007 ya contemplaba el tema de la trazabilidad, en su artículo 119 Bis fracción VII, en el que se da una definición muy precisa de lo que es un sistema de trazabilidad para la SADER. Podemos ver que a través de una NOM, es como se podrá desglosar todo este sistema y los mecanismos que se tienen que establecer para su aplicación. Por otro lado, la *Ley General de Infraestructura de la Calidad* (LIC) (DOF, 2020), envuelve todo el proceso de elaboración de normas que tenemos que seguir como “Autoridades Normalizadoras”. Este término es como se refieren en la LIC a las instituciones que elaboran las normas a nivel nacional. También está como parte del marco legal que debe seguir la Ley General de Mejora Regulatoria (DOF, 2018), donde es la Secretaría de Economía, a través de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), quien nos marca las pautas para la publicación de las regulaciones en el DOF.

Para la NOM 038 de trazabilidad pesquera y acuícola en México, que se ha estado trabajando, hablaremos del proceso en general. Tenemos tres fuentes principales para su origen (véase Esquema 7.1):

1. A raíz de una demanda del sector, es decir que, a través de una necesidad identificada por ellos mismos, se haga una solicitud expresa a la autoridad (en este caso la CONAPESCA) de que es indispensable esta regulación a través de una NOM para tal recurso o pesquería.
2. A través de la Carta Nacional Pesquera o de una opinión técnica del INAPESCA, donde gracias a la información técnica que el Instituto nos aporta podemos establecer lineamientos en una NOM.

**Esquema 7.1.** Fuentes que pueden originar la elaboración o modificación de una Norma Oficial Mexicana (NOM)



Fuente: Elaboración propia 2022.

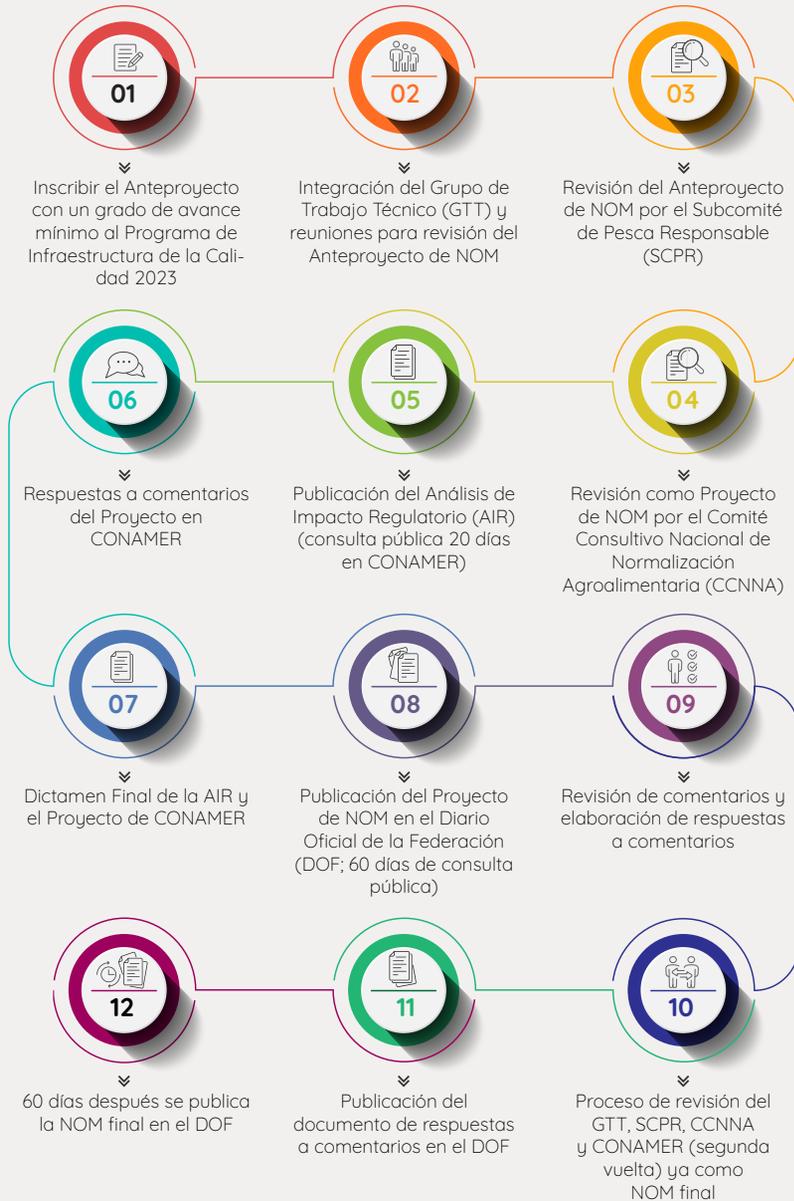
3. Desde la Autoridad Normalizadora, es decir, que la misma CONAPESCA, identifique la necesidad de una regulación de tal medida como la NOM.

Cabe resaltar que esta NOM fue propuesta a partir de una necesidad que la CONAPESCA observó. Fue inscrita en el Programa Nacional de Normalización en 2017 (ahora denominado Programa Nacional de Infraestructura de Calidad) cuando la Dirección de Ordenamiento Pesquero y Acuícola de la CONAPESCA empezó a identificar a través de la retroalimentación de áreas de Inspección y Vigilancia (DGIV); del Departamento de Informática y Estadística pesquera y de la Unidad de Asuntos Jurídicos (UJ), los vacíos que existían del seguimiento de los productos pesqueros y acuícolas en el país.

Para aclarar, ya contamos con un Grupo de Trabajo Técnico (GTT). A raíz de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador se abrió un grupo de trabajo técnico a Organizaciones No Gubernamentales u Organizaciones de la Sociedad Civil, que anteriormente no se incluían. Esto es relevante resaltarlo porque ha sido una aportación muy importante en términos de transparencia y de acceso a la información con los otros actores que intervienen dentro de la cadena de valor. Este anteproyecto de la NOM ha tenido en total diez reuniones de trabajo y ha sido un trabajo constructivo, anteriormente se trabajaba de una forma distinta en un grupo más pequeño, ahora somos 23 integrantes, lo cual es bueno para la retroalimentación y los lineamientos de una NOM.

En términos generales, una vez que se instala un GTT y todos están de acuerdo en la parte teórica y su aplicación, se dará forma al anteproyecto y se manda a revisión del Subcomité de Pesca Responsable (SCPR). En el SCPR los integrantes son otros actores; tenemos a la

**Esquema 7. 2.** Proceso de Elaboración de una NOM sintetizado con base en la *Ley de Infraestructura de Calidad*, la *Ley de Mejora Regulatoria*, las Reglas de Operación del Comité Consultivo de Normalización Agroalimentaria, Subcomités y Grupos de Trabajo Técnico (DOF 08/06/2022)



Fuente: Elaboración Propia.

Secretaría de Economía, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la CANAINPESCA y a otros integrantes que evalúan el anteproyecto de la NOM y si todo va bien en esa revisión del SCPR, se pasa al CCNNA. Este proceso no es lineal, puede ser que el SCPR en algún momento de la revisión haga modificaciones o sugerencias de carácter técnico y el proyecto tendría que regresar al GTT a observar o modificar lo que en el SCPR o el CCNNA haya requerido. Si no es así, pasa y se presenta el Proyecto de la NOM y al mismo tiempo el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), el cual es una obligación que tenemos que cumplir con base en la *Ley de Mejora Regulatoria*.

En cada regulación emitida en el DOF, sea un Acuerdo de Veda, una Cuota de Captura o una NOM, debe entregarse de manera simultánea dicho análisis de cómo va a impactar en el sector de forma económica, pues tenemos que velar porque los beneficios sean mayores a los costos. Si no entregamos este análisis, no podemos publicar ningún documento en el DOF. Una vez que se presenta este documento con el aval del CCNNA se publica en el DOF. Son 20 días de consulta pública en la plataforma de la CONAMER y luego 60 días de consulta pública en el DOF (véase Esquema 7.2). Por lo tanto, se tienen 80 días de dictamen por cada proyecto.

Terminado el proceso de consulta pública, recibimos comentarios, se hace un análisis de las posibles modificaciones al proyecto y se vuelve a iniciar el proceso para la publicación final de la NOM. Si hubo modificaciones importantes al proyecto tiene que pasar de nuevo al GTT, donde se aprueba o incluso se genera mejor información para sustentar estas modificaciones, gracias a los comentarios emitidos en las consultas públicas y posteriormente, se lleva a cabo el proceso anteriormente descrito.

¿En qué paso va la NOM de trazabilidad? En el Grupo de Trabajo Técnico observamos necesidades que el sistema de trazabilidad debe tener. La CONAPESCA en su Área Informática y estadística pesquera está desarrollando el sistema para que sea compatible con el sistema de trazabilidad del SENASICA porque no solamente se toma en cuenta la información de permisos, avisos de arribo y facturas, sino que la cadena de valor se extiende muchísimo más. Por eso se necesita que nuestro sistema opere e interactúe con el de SENASICA y con la información que comerciantes pudieran aportar, es decir, ¿a quién se vendió?, ¿dónde se vendió?, ¿en qué presentación? y todo lo que necesitamos conocer en la línea trazable desde su origen hasta su destino. Nuestra Secretaría es la encargada de este sistema y lo vamos a alimentar tanto la CONAPESCA como el SENASICA. Hasta el momento no nos hemos vuelto a reunir como GTT, sin embargo, hemos tenido reuniones internas con el Área de Informática y reuniones con los informáticos del SENASICA, que es donde tenemos que empatar estos sistemas de trazabilidad.

Considero importante mencionar en este Seminario que es muy importante no solo para las cuestiones que la CONAPESCA observa, sino en términos generales para cualquier actividad productiva de aprovechamiento sustentable de recursos naturales que como Autoridades

Reguladoras para cualquier Norma Oficial Mexicana o Acuerdo regulatorio, necesitamos apoyo económico a la Investigación y a la Inspección y Vigilancia, porque no podemos llegar a la CONAMER con un proyecto que no se puede aplicar en la vida real. Tiene que haber un análisis profundo de las políticas públicas que vamos a aplicar en el sector, se requiere de información técnica, sistemas informáticos y fortalecer la operatividad y vigilancia del cumplimiento de lo que publique en el Diario Oficial de la Federación y que pueda ser aplicable y funcional para las personas que se dedican a la pesca y la acuicultura en el país.

Así mismo, para concluir mi participación, consideramos importante destacar que este Proyecto de NOM, nació del trabajo conjunto y con recomendaciones de las instituciones federales, las cuales saben que por Ley debe existir un Sistema de Trazabilidad, es decir, este proyecto no vino por solicitud externa, ni mucho menos. Proviene de un análisis del marco normativo y jurídico pesquero interno, donde la experiencia de investigadores y técnicos (INAPESCA), oficiales (Dirección General de Inspección y Vigilancia de CONAPESCA), y funcionarios de normalización (Dirección General de Ordenamiento Pesquero y Acuícola de CONAPESCA), concluyeron y presentaron una propuesta de regulación con el objetivo y la meta de trabajar en conjunto con el sector y otras organizaciones interesadas en el tema para generar un instrumento legal que, más allá de castigar o prohibir, sea una herramienta de crecimiento económico y de bienestar social para todas y todos.

## Referencias

---

Acuerdo por el que se expiden las Reglas para la creación, integración, organización y operación del Comité Consultivo Nacional de Normalización Agroalimentaria de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, los Subcomités y Grupos de Trabajo que deriven de éste. Diario Oficial de la Federación [ D. O. F.] 08 de 06 de 2022. <http://bit.ly/3I03wKk>

Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables [L. G. P. A. S.] Reformada en el 2023. Diario Oficial de la Federación [ D. O. F.] 24 de julio de 2007 (México) <https://bit.ly/3YVATAA>

Ley General de Mejora Regulatoria [L. G. M. R.] Reformada en el 2021. Diario Oficial de la Federación [ D. O. F.] 18 de mayo de 2018 <https://bit.ly/3xN0eRk>

Ley de Infraestructura de la Calidad [L. I. C.] Diario Oficial de la Federación [ D. O. F.] 01 de julio de 2020 <https://bit.ly/3ZgXkEO>

Modificación del Anexo Normativo III, Lista de especies en riesgo de la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo, publicada el 30 de diciembre de 2010. Diario Oficial de la Federación [ D. O. F.] 14 de 11de 2019 <https://bit.ly/41nzSDK>

NOM-059-SEMARNAT-2010, Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo. Diario Oficial de la Federación [ D. O. F.] 30 de 12 de 2010. <https://bit.ly/3lLu5jn>

## 8. La trazabilidad como una herramienta para el bienestar. Experiencias del tercer sector en el Norte del Golfo de California

**Dra. Nélide Barajas Acosta**

Centro Intercultural de Estudios de Desierto y Océanos

Desde el tercer sector abordamos la trazabilidad no sólo como una herramienta para combatir la pesca ilegal, ya que permite seguir y custodiar el producto a lo largo de la cadena de valor (desde el punto de captura hasta el punto final de venta), sino como un elemento fundamental para visibilizar las prácticas de manejo que productores en comunidades pesqueras implementan para avanzar hacia la pesca y acuicultura sostenible.

La trazabilidad nos permite mapear la cadena de suministro, eliminar aquellos eslabones innecesarios que encarecen los productos y a los que no les importa el comercio justo y el beneficio de los pescadores. Es decir, la trazabilidad ayuda a atender los impactos ambientales, sociales y económicos de toda la cadena de suministro, incluyendo los derechos humanos y laborales.

Desde la sociedad civil promovemos la convergencia, las acciones normativas con las voluntarias, con el objetivo de combatir la pesca ilegal y asegurar el reconocimiento de mejores prácticas pesqueras, observando el entrelazado de los nexos que se tienen con seguridad alimentaria, abatimiento a la pobreza, y los ecosistemas saludables.

Trazar va más allá de señalar la ilegalidad, nos ayuda a delinear un camino transparente de aprovechamiento de los recursos y abre la oportunidad de atender otros temas en el ámbito del bienestar comunitario y es un claro ejemplo de soluciones basadas en la naturaleza.<sup>5</sup>

Por más de 43 años el CEDO ha trabajado en el norte y alto Golfo de California (véase Cuadro 8.1). Esta zona, además de ser una de las principales zonas de producción de moluscos bivalvos del país, tiene un gran impacto en la pesca ribereña desde el punto de vista social.

En el Golfo de California convergen pesquerías muy importantes. Los gobiernos estatales de Baja California y Sonora y sus municipios conjuntan más de cinco mil productores. La región comprende dos zonas: el Alto Golfo de California y el Corredor Biológico Pesquero Puerto

---

5 IUCN. Soluciones basadas en la naturaleza. <http://bit.ly/3KJWlip>

Cuadro 8.1. Principales proyectos en materia pesquera, CEDO Intercultural

**Cuadro 1. Principales proyectos en materia pesquera, CEDO Intercultural.**

**1998-2005: Reservas Marinas y Manejo Cooperativo de la Pesca Comercial de Buceo en el Alto Golfo de California**, mediante el cual se fortalecieron modelos de cooperación pesquera para asegurar la recuperación de recursos bentónicos como el caracol chino negro y el callo escarlata.

**PANGAS**  
CONECTANDO GENTE Y CIENCIA POR LA SALUD DE NUESTRA PESCA

**2005-2014: Proyecto PANGAS, Pesca Artesanal del Norte del Golfo de California: Ambiente y Sociedad**, cuyo propósito fue generar y recopilar información científica, biológica y oceanográfica, combinada con el conocimiento de los pescadores, para mejorar el manejo de la pesca ribereña en el Golfo de California para 14 pesquerías.

**2010-2014: Manifestación de Impacto Ambiental para la pesca ribereña en el Alto Golfo de California, MIA**, mediante la cual se analizaron los impactos ambientales de 906 embarcaciones que capturan 27 especies comerciales en 9 pesquerías en 3 comunidades del Alto Golfo, impactando a cerca de 2000 pescadores.

**2015-2019: Planeación Espacial Marino Costera y Manejo Integral del Corredor Biológico y Pesquero Puerto Peñasco – Puerto Lobos**, que comprendió el análisis de 796 embarcaciones en 6 comunidades, en donde se propone la implementación de 4 herramientas para el manejo integral de la pesca ribereña: 1) Regularización del esfuerzo pesquero; 2) Áreas de manejo basados en derechos para jaba, caracol chino negro y caracol chino rosa; 3) Red de 26 refugios pesqueros para 11 especies comerciales en 6 comunidades y 4) Cuotas de captura.

**2019 a la fecha: Proyectos de Mejora Pesquera (FIP), Comercio Justo (Fair Trade) y Bienestar Comunitario.** CEDO trabaja a través de la cadena de consumo, desde los productores pesqueros, el gobierno, los procesadores, los comercializadores y los investigadores para mejorar las prácticas pesqueras, en la regulación y toma de decisiones de la actividad y en la trazabilidad del producto hasta los sitios de venta. La meta es conseguir ingresos justos y condiciones laborales adecuadas, construyendo redes equitativas y comprometidas, garantizando además la sustentabilidad de los recursos marinos.

Fuente: CEDO, 2020.

Figura 8.1. Las siguientes once especies se consideran como prioritarias para los pescadores y el grupo técnico, debido a su importancia económica y ecológica, por lo que fueron seleccionadas para el manejo del Corredor Biológico y Pesquero Puerto Peñasco-Puerto Lobos, Sonora

Las siguientes once especies se consideran como prioritarias para los pescadores y el grupo técnico, debido a su importancia económica y ecológica, por lo que fueron seleccionadas para el manejo del Corredor Biológico y Pesquero Puerto Peñasco-Puerto Lobos, Sonora.

Nombre común Inglés/Español	Nombre Científico		Nombre común Inglés/Español	Nombre Científico	
Black marex snail/ Caracol chino negro	<i>Halioplex nigritus</i>		Shovelnose guitarfish/ Cutisara	<i>Pseudobatos productus</i>	
Pink marex snail/ Caracol chino rosa	<i>Halioplex erythrostomus</i>		Banded guitarfish/ Cholo	<i>Ziphipteryx exasperata</i>	
Blue swimming crab/ Jaba	<i>Callinectes holbrooki</i>		Gulf coney/ Bajqueta	<i>Hyporhamphus acanthistius</i>	
Brown smooth-hound shark/ Tiburón lingo	<i>Mustelus henki</i>		Goldspotted sandbass/ Estranjero	<i>Paralichthys auroguttatus</i>	
Pacific angel shark/ Angelito	<i>Sphyrna californica</i>		Gulf croaker/ Chano noroño	<i>Microponias megastipus</i>	
			Flatfish/ Lenguados	Familias <i>Paralichthyidae</i> / <i>Pleuronectidae</i>	

Fuente: Centro Intercultural de Estudios de Desiertos y Océanos (CEDO), 2019, p. 17.

Peñasco–Puerto Lobos, en las cuales pesquerías de interés fueron definidas por los hombres y mujeres de mar, pescadores y pescadoras, que seleccionan y promueven ciertos productos, ya sea en el mercado nacional o internacional. Algunas de ellas pueden no ser consideradas como especies comerciales por su bajo precio o valor en el mercado (véase Figura 8.1).

De las más de 25 especies de interés en la región, hemos seleccionado a la jaiba (*Callinectes bellicosum*) y almeja blanca (*Diosinia ponderos*) a proyectos de mejora pesquera que incluyen la trazabilidad de estas especies a lo largo de la cadena de valor con énfasis en el primer eslabón: “la captura” (véase Tabla 8.1).

Tabla 8.1. Pesquerías que integran la MIA y las especies que las componen

PESQUERÍA	ESPECIES	NOMBRE CIENTÍFICO
Camarón azul con chinchorro	Camarón azul	Litopenaeus stylirostris
Curvina golfina con chinchorro	Curvina golfina	Cynoscion othonopterus
Chano con chinchorro	Chano	Micropogonias megalops
Sierra con chinchorro	Sierra macarela Sierra manchada	Scomberomorus concolor Scomberomorus sierra
Jaiba con trampa	Jaiba	Callinectes bellicosus
Elasmobranquios con chinchorro	Tiburón bironcha Tiburones tripa Mantas Guitarra	Rhizoprionodon longurio Mustelus californicus Mustelus lunulatus Mustelus henlei Daysatis dipterura Gymnura marmorata Myliobatis californica Myliobatis longirostris Rhinobatos productus C8
Escama con chinchorro	Lenguado Lisas Curvinas de orilla Pargo coconaco	Paralichthys aestuarius Mugil cephalus Mugil curema Cynoscion parvipinnis Cynoscion xanthulus Cynoscion reticulatus Hoplopargus guentherii
Moluscos con buceo Hooka	Caracol chino negro Almeja catarina Pulpo	Hexaplex nigrilus Argopecten ventricosus Octopus bimaculatus
Escama con cimbra	Baqueta Extranjero	Epinephelus acanthistius Paralabrax auroguttatus

Fuente: Valdivia-Jiménez, et al., 2015, p. 9.

La trazabilidad de estas especies facilita el conocimiento de la identidad, la fuente del producto (zonas de pesca incluyendo sus refugios) y las historias de los hombres y mujeres del mar. Rastrear el producto-recurso desde el punto de captura o de cosecha hasta el punto final de venta refleja el complejo sistema que va desde que un pescador saca la jaiba (con medidas de sostenibilidad) hasta que llega a nuestras mesas.

La información de la historia del producto-recurso (la trazabilidad) facilita la concientización del consumidor. En este punto buscamos que a través del enfoque de conservación culinaria se conecte a las personas con las fuentes de sus alimentos y facilite el buen vivir de las comunidades, al tiempo que se conservan especies y ecosistemas. Consumidores responsables pueden detonar mercados preferenciales para recursos que provienen de pesca sostenible. En este contexto es importante mencionar la importancia de las buenas prácticas y cuidar la calidad del producto final para que sea competitivo en el mercado preferencial. Hacer la conexión entre las zonas de pesca, el pescador o pescadora, y la historia del pescado o el marisco hasta que llega a nuestras mesas. Aquí la educación ayuda a visibilizar el trabajo de muchos hombres y mujeres que están buscando ser reconocidos porque están implementando prácticas de mejora pesquera, entonces la trazabilidad se vuelve un elemento transversal en el que facilita también que estos hombres y mujeres de mar puedan recibir apoyos institucionales en términos de permisos, de concesiones y a su vez se vincula con supervisar el cumplimiento de los estándares para tener mejoras en el mercado y maximizar ganancias económicas, sociales y ambientales.

La trazabilidad es un elemento transversal que tiene que ver con seguridad alimentaria, bienestar comunitario y salud en los ecosistemas. Desde el punto de vista de alianzas y oportunidades de inversiones de impacto social existen varios espacios en los que participamos numerosas organizaciones, pescadores, cooperativas, federaciones pesqueras y otros actores. Por ejemplo, el colectivo “Impacto colectivo para la pesca mexicana” y la reciente colaboración entre el Consejo Mexicano de Promoción de los Productos Pesqueros y Acuícolas (COMEPESCA), y CEDO, mediante la cual buscamos mecanismos de comunicación que faciliten que todos sepamos de dónde vienen estos productos que nutren nuestro cuerpo y nuestra alma.

Es necesario completar el proceso normativo del proyecto de la NOM para regular la trazabilidad de los productos pesqueros y acuícolas (NOM-038-SAG/PESC-2019). Sin embargo, no es la única medida, nuestra experiencia demuestra que los mecanismos voluntarios que vienen desde las comunidades aseguran en el largo plazo su implementación, ya que estos surgen de mecanismos de gobernanza participativa.

La trazabilidad trasciende fronteras y es compromiso multilateral de México presentado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los océanos (Lisboa, Portugal, 2022). La trazabilidad abona en diferentes escalas, particularmente CEDO y otras organizaciones que trabajamos directamente con pescadoras y pescadores artesanales queremos visibilizar la

historia detrás de este fruto del mar que llega a nuestras mesas, y para esto no hay nada mejor que escuchar las historias de las personas que hacen que estos alimentos lleguen a nuestras mesas. Además, resulta indispensable ver que la trazabilidad, más que un elemento de castigo, constituye un mecanismo para visibilizar muchas otras cosas que están sucediendo alrededor, particularmente a nivel comunitario y que pueden ayudar a alcanzar otros beneficios. El manejo de pesquerías a nivel comunitario radica en diversos procesos que facilitan la gobernanza participativa, de forma que no dejemos a nadie atrás y por el bien de todos, primero los pobres.<sup>6</sup> Como ejemplo, el sector de la pesca y la acuicultura artesanal. CEDO trabaja de la mano con todos y todas. Esto ha hecho posible que el trabajo que hacemos en el Norte y Alto Golfo de California sea un ejemplo del trabajo colaborativo en la pesca y la acuicultura artesanal.

Este trabajo refleja el esfuerzo del equipo de CEDO: Abelardo Castillo, Eliud A. Flores, Aldemaro García, Alma Gpe. Valdenebro, Ángeles Sánchez, Carolina Ochoa, Eleazar López, Elia I. Polanco, Ernesto Gastetulum, Hem Nalini Morzaria-Luna, Juan Carlos Barrera, Karen Leviszpiro, Manuel de J. Muñoz, M. Lourdes Fernández, Paloma A. Valdivia, René D. Loaiza y Socorro González.

## Referencias

---

Centro Intercultural de Estudios de Desiertos y Océanos (CEDO) (2019) *Un Nuevo Rumbo hacia el Manejo Ecosistémico y Pesquero en México: Planeación Espacial Marino-Costera y Manejo Integral del Corredor Biológico y Pesquero Puerto Peñasco-Puerto Lobos, Sonora*. <https://bit.ly/3KFGhDO>

\_\_\_\_\_. (2020). *Buenas prácticas pesqueras, lecciones aprendidas con las comunidades del Corredor Biológico y Pesquero Puerto Peñasco - Puerto Lobos, Sonora*. Puerto Peñasco, Sonora: CEDO intercultural.

Valdivia-Jiménez P., Pérez-Valencia S.A., Turk-Boyer P., López-Herrera L., Polanco-Mizquez E., Wong-López Cuellar E. (2015). *Manifestación de Impacto Ambiental para la Pesca Ribereña Responsable en la Reserva de la Biosfera Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado: Una Herramienta de Planeación y Manejo Ecosistémico Participativo, Logros, Retos y Lecciones Aprendidas*. Centro Intercultural de Estudios de Desiertos y Océanos, A.C. <https://bit.ly/3Kkk420>

---

6 GOB (2019, 02 de diciembre) Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030. <http://bit.ly/3KJZGna>

## 9. La trazabilidad: herramienta indispensable para la pesca en México

**Mtra. Mariana Aziz Pico**

Directora de campañas de transparencia en OCEANA, México

Queremos hablar de la trazabilidad como una herramienta para combatir la pesca ilegal. Como sabemos, en México la pesca ilegal representa una gran problemática, la FAO estima que a nivel mundial uno de cada cinco pescados proviene de la pesca INDNR, es decir, la pesca que sucede fuera del marco legal; por ejemplo, aquella que se realiza sin permiso de pesca, que excede el volumen máximo permitido de captura de una especie, que captura especies de talla menor a la permitida, que se captura dentro de periodos de veda, es decir, fuera de temporada, que se captura en áreas marinas protegidas donde está regulada la pesca, que se realiza por embarcaciones sin registro, por poner algunos ejemplos.

La Autoridad Mexicana, en este caso la CONAPESCA, en su Programa Nacional de Pesca 2020-2024 estimó que 40% de la pesca podría provenir de la pesca INDNR, lo cual nos pone muy por encima de los promedios que estima la FAO. Estamos 20% por arriba de lo que se estima que representa la pesca ilegal. Incluso hay análisis que se han hecho por científicos mexicanos, como el doctor Cisneros Montemayor, que calculan que hasta el 50%, es decir, uno de cada dos pescados de México proviene de la pesca ilegal. Esta es una problemática que tenemos que enfrentar con políticas públicas.

La pesca ilegal tiene consecuencias importantes en aspectos económicos. La actividad que se realiza fuera del marco legal muchas veces no cuenta con un permiso, esto implica que no trae ingresos a las cuentas públicas. Es producto que no paga impuestos en muchas ocasiones, ahí se está perdiendo una importante fuente de riqueza para la nación y para, eventualmente, contar con programas que ayuden a fomentar la pesca responsable. También trae problemas sociales. Como sabemos, la pesca afecta en primer lugar a las pescadoras y a los pescadores que realizan su actividad conforme al marco regulatorio. Todas estas personas que pescan se aseguran de contar con un permiso, de respetar los periodos de veda, de no entrar a zonas prohibidas, tienen que competir en condiciones de desigualdad contra todo este producto que no respeta ninguna de estas normas y aun así logra ingresar a los mercados, se comercializa y al final del día también llega a nuestros platos.

Existen también importantes consecuencias ambientales. El hecho de no saber qué, quién, ni dónde se está pescando puede traer como consecuencia la sobreexplotación de ciertas especies de importancia pesquera. También puede poner en peligro ecosistemas marinos de gran relevancia. Esto afecta a las pescadoras y los pescadores porque si las especies son sobreexplotadas, quienes no podrán vivir la pesca en un futuro y tendrán que conseguir tal vez otro oficio tendrán que ser ellas y ellos.

Tal situación genera consecuencias sociales, debido a que la pesca va más allá de lo que aporta al Producto Interno Bruto. Hay comunidades enteras que viven de la pesca y es parte de su identidad cultural y social. Tenemos que trabajar porque estas personas puedan seguir ejerciendo su oficio de manera sustentable y rentable y que a nuestras mesas puedan llegar estos productos de gran valor nutricional provenientes de la pesca legal y que generen impactos positivos en las comunidades costeras. Debemos trabajar porque haya transparencia en la información pesquera, porque sepamos qué estamos comiendo y porque cada vez más personas consuman productos pesqueros que se capturen de manera legal. Para lograrlo existe una herramienta: la trazabilidad.

La trazabilidad nos permite dar seguimiento al producto pesquero del barco al plato, es decir, podemos conocer cuáles son las diferentes etapas de la cadena de valor por la que pasa este producto y así podemos comprobar la legal procedencia del mismo. Esto a través de información que se va capturando en las distintas etapas que nos permiten saber que se capturó el volumen permitido, al amparo de un permiso, se transportó con una guía de pesca vigente (documento que se tiene que llenar para transportar el producto pesquero), podemos ver cuántas personas participaron en la cadena de valor de nuestro producto para conocer cómo llegó a nuestras mesas.

¿Qué nos permite saber la trazabilidad?

- Conocer el camino que recorre el producto pesquero del barco al plato, saber qué especie es la que nos vamos a comer, dónde se capturó, por quién, incluso podemos saber quién es el portador de este permiso, de qué comunidad es, para así poderle asignar el valor que le corresponde al producto.
- Saber cómo se transporta el pescado a la planta en donde se procesa, qué presentación es la que recibió al momento de ser transformado, si lo congelaron, si se enlató, si se deshidrató. Todo esto nos va dando información del producto que vamos a consumir.
- Saber quiénes participaron en esta cadena de valor, cuántos intermediarios hubo, si el producto pasó directamente del pescador a la planta procesadora, si en ese proceso participaron distintos eslabones.

Desde Oceana, hicimos un experimento de ciencia ciudadana con personas interesadas en conocer qué pescado es el que realmente comen. Les pedimos que nos enviaran una muestra del pescado que compraron para saber si había sustitución de especies. Esta es otra de las problemáticas que viene aparejada al no conocer el origen de lo que estamos comiendo: nos dicen que nos venden una especie y en realidad es otra completa distinta. Nos dimos cuenta de que una de cada tres veces existía un problema de sustitución y también nos dimos a la tarea de investigar por qué a las personas les interesaba conocer el origen del pescado que estaban comiendo. Aquí vemos algunas de las respuestas que nos dieron las personas participantes acerca de por qué es una inquietud que muchas y muchos de nosotros tenemos, esta persona nos dice:

“

Para mí es importante conocer el origen de los productos del mar que consumo porque entiendo que hay muchas especies en extinción, que no siempre se respetan las vedas y hay ciertos tipos de pescado que son menos recomendables. Científica ciudadana, Ciudad de México. (Oceana, 2022, p.10)

”

Al final del día, vemos un sector consumidor preocupado por lo que está comiendo, que quiere tener cada vez más información y que incluso le gustaría saber cuáles son las especies que consume. A través de esta disponibilidad de información ve una posibilidad de cuidar los recursos marinos y de apoyar a las comunidades pesqueras locales. Como mencionamos, la trazabilidad es importante por muchas razones, incluido el combate a la pesca ilegal y el proveer más información a los consumidores.

Ya existe un proyecto de NOM que se trabajó a lo largo de años anteriores. La CONAPESCA creó un grupo de trabajo en el que participamos varias organizaciones, el CEDO, Oceana, muchas otras organizaciones de la Sociedad Civil, autoridades como el SENASICA, entre otros miembros del sector pesquero que son quienes serán regulados por esta normatividad. En este Grupo de Trabajo logramos crear un borrador de *Norma Oficial Mexicana de Trazabilidad (proyecto de NOM 038)*. Sin embargo, faltan muchos pasos para que esta Norma pueda ser una realidad. Es muy importante la participación e involucramiento del sector pesquero, pues cabe recordar que ellas van a ser las personas reguladas. Este proyecto de norma toma en cuenta su perspectiva, toma en cuenta los métodos que ya se utilizan para recopilar cierta información como son los avisos de arribo y las guías de pesca para que la Norma no duplique los esfuerzos alrededor de la información que tienen que proveer, sino que pueda aprovechar la información ya existente y concatenarla con las siguientes etapas para que se conozca toda la cadena de valor y al final, tengamos un sistema de trazabilidad que nos permita rastrear el camino de todo el producto pesquero, lo cual actualmente no sucede.

Durante este proyecto se llevará a cabo un proceso de Consulta Pública. Hago énfasis en este proceso porque es una oportunidad muy importante para que participemos todas y todos como consumidores de productos pesqueros. Eventualmente el proyecto de norma va a ser público y se podrán enviar comentarios, me parece que este es un espacio muy importante para que, como ciudadanía, ejerzamos nuestro derecho a la participación y enviemos comentarios y sugerencias para que nos involucremos como consumidores, opinemos acerca del contenido que debe tener una norma de trazabilidad y la información que nos gustaría conocer de pescados y mariscos.

¿Por qué debemos de trabajar por la trazabilidad? Porque es un mecanismo para combatir la pesca INDNR, problemática que enfrentamos en México. Tenemos que crear las herramientas y políticas públicas para enfrentar este reto. No podemos dejar que sea un problema creciente. La trazabilidad también provee información transparente para dar preferencia a productos locales y sostenibles, no es solo una cuestión de combatir la pesca ilegal, sino que también nos puede ayudar a tomar mejores decisiones de consumo, podemos elegir los productos que nos parecen de mejor calidad, que son sostenibles y así eventualmente estos productos van a ir teniendo una mayor cabida en el mercado.

La trazabilidad es algo que ya se está dando y exigiendo en los mercados internacionales. No es una cuestión de si en México debemos o no tener trazabilidad, es ¿cuándo va a llegar?, porque los mercados internacionales ya lo están exigiendo. Estados Unidos nos lo exige, la Unión Europea igual, algunos mercados asiáticos nos lo exigen como Japón, que es de nuestros principales socios comerciales. Tenemos que ponernos al día con las tendencias de los mercados internacionales, de lo contrario las comunidades pesqueras irán perdiendo preferencia en estos mercados. Tenemos el caso del camarón, perdimos la certificación para exportar camarón a Estados Unidos de abril a octubre de 2021. Esto fue una situación desafortunada, ya que encontraron algunas embarcaciones que no utilizaban los dispositivos excluidores de tortuga al capturar el producto, y por tanto, se cerraron las fronteras para todo el producto, incluso el producto que se capturaba de manera legal y que cumplía con todos los requisitos no tuvo acceso al mercado norteamericano. Las exportaciones de camarón a Estados Unidos dentro del total de las exportaciones que realizamos son de gran importancia. El mercado es importante para quienes se dedican a la captura de esta especie, hay captura tanto industrial como ribereña y mantener estos mercados es de gran importancia para la sostenibilidad y la rentabilidad de este producto.

Otro caso similar al que nos hemos enfrentado son las sanciones en el Golfo de México. Se detectaron un gran número de embarcaciones ingresando a aguas norteamericanas; que dio como resultado que a partir de febrero de 2022 se cerrará el acceso a los puertos para embarcaciones mexicanas en el Golfo de México. Además, existe una advertencia de cierre de mercados para un producto pesquero de gran valor que es el huachinango. En el 2021 México

exportó un total de más de cincuenta millones de dólares de huachinango a Estados Unidos. En México el huachinango se captura mayoritariamente por comunidades de pesca ribereña que dependen de poder acceder a estos mercados.

El Estado mexicano requiere de herramientas para evitar que la pesca ilegal tenga consecuencias sobre las comunidades pesqueras y existan estos cierres de mercados y tengamos que enfrentar sanciones comerciales de manera recurrente. Una de estas herramientas es la trazabilidad. Con un sistema así podremos comprobar la legal procedencia a través de una herramienta que nos enfrenta a este tipo de problemáticas internacionales. Es urgente contar con esta norma. Estamos enfrentando esta serie de sanciones de manera recurrente y el problema de esto es que afecta de manera generalizada a todo el sector porque no podemos diferenciar frente a los mercados internacionales cuál es el producto que proviene de la pesca ilegal y cuál es el que proviene de la pesca legal, la trazabilidad nos da esta capacidad.

Es muy importante mencionar que el artículo 119 Bis de la LGPAS que se aprobó por el Congreso, prevé la obligación de contar con un sistema de trazabilidad de pescados y mariscos y mandata que éste se debe implementar a través de una Norma Oficial Mexicana. El mandato de ley ya está ahí y el Senado como parte del Poder Legislativo debe de velar por el cumplimiento de la ley y también de Tratados Internacionales que nos obligan a combatir la pesca legal, por tanto, el Senado debe estar presente en las conversaciones, debe asegurarse que la trazabilidad eventualmente sea una realidad para que así cumplamos con la ley y con los tratados internacionales que son aprobados por la Cámara alta.

El Senado cuenta con mecanismos de rendición de cuentas para saber en qué va el proceso de aprobación de la Norma. Quiero hacer una mención a un exhorto que se envió a la Secretaría de Desarrollo Rural, en específico a la CONAPESCA, para saber qué estaba pasando con esta Norma Oficial Mexicana. Lo propuso el senador José Narro Céspedes. Sin embargo, se aprobó por unanimidad en el Comité de Pesca, Agricultura y Desarrollo Rural. Sabemos que el senador Raúl de Jesús Elenes es miembro de esta Comisión que preside la senadora Nancy Sánchez. Dentro de la votación de este exhorto, la senadora Beatriz Paredes sugirió que se incluyera a la Secretaría de Economía dentro de este llamado. Sabemos que las y los senadores están al pendiente de lo que está pasando, lo agradecemos y como contrapeso es importante que estén pendientes de estos procesos.

Por último, sabemos que muchas y muchos de los senadores representan estados costeros; por lo tanto, también son representantes del sector pesquero. Por esto es muy importante que le den seguimiento a este tipo de herramientas que buscan otorgar beneficios al sector pesquero, a los consumidores y la protección de los mares y de la pesca en México. El Senado tiene un papel muy importante en la aprobación de esta norma de trazabilidad. Agradecemos mucho que se abran estos espacios y que le den seguimiento a este tipo de herramientas legales.

## 10. La trazabilidad como una herramienta para combatir la pesca ilegal

**Biol. Víctor Alfredo Nava Hernández**

Director de Sanidad Acuícola y Pesquera en  
el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria

Si bien la trazabilidad se considera el punto de partida desde el origen del producto hasta su destino final, la rastreabilidad en temas epidemiológicos se utiliza para determinar, a través de investigaciones de campo y del análisis de registros, el origen de un problema o riesgo sanitario para las mercancías acuícolas y pesqueras y su posible diseminación hasta sus últimas consecuencias, con miras a su control o erradicación, conforme a lo establecido en los instrumentos jurídicos aplicables para la trazabilidad de estas mercancías. Por ello, se trata de diferenciar el tema como un esquema posterior a su producción y el tema de la rastreabilidad enfocada hacia los posibles orígenes del riesgo sanitario, buscando los posibles puntos en donde la mercancía acuícola y pesquera haya sido afectada.

Hemos buscado estos esquemas de trazabilidad en el sentido de las exportaciones; sin embargo, es algo que también se debe buscar para la producción nacional, para dar certeza al consumidor de qué es lo que está consumiendo, qué procesos pasó, dónde estuvo el producto, si es un producto que estuvo en riesgo, si estuvo expuesto a algún tipo de químico, si es que se le dio tratamiento, si se dieron los tiempos necesarios del retiro del químico para que no afecte a la salud humana. Este proceso se ha estado encaminando en el ámbito de la acuicultura y aunque es algo que va iniciando, se tiene la experiencia de los animales terrestres con el programa del Sistema Nacional de Identificación Individual de Ganado (SINIIGA).

Este programa se ha tomado como referencia para extrapolarlo al área acuícola, implementándolo en la producción nacional, lo que ha permitido saber qué mercancías acuícolas se están importando, qué tipo de seguimiento se da a éstas, a dónde llega. Lo anterior permitiría identificar qué productos se están incorporando en estas líneas de producción, y si lo están haciendo de forma lícita, con el objetivo de incorporarse a las cadenas de valor ya establecidas y estar regulados bajo los esquemas que trabajan diferentes dependencias como la CONAPESCA, el INAPESCA y la COFEPRIS.

Para generar este Sistema Informático denominado Sistema Informático de Trazabilidad de las Mercancías Agropecuarias, Acuícolas y Pesqueras (SITMA), se generó un Marco

Jurídico en materia agroalimentaria publicado en febrero 2021, en el cual se consideran todos los esquemas tanto del área *fito*, *zoo* y acuícola que se preocupa por el ingreso de productos que se consideran ilegales o que ingresen de forma ilegítima al país. Dichas acciones se han tratado de cubrir mediante este sistema que ha permitido identificar qué productos son nacionales desde el momento en que se producen y se comercializan, y que se emita un tipo de diagnóstico, si existe algún riesgo central que pueda influir en la salud acuática como en la salud humana. Este sistema ha servido bastante, y se continuará en la búsqueda de ese proceso para poderlo mejorar y finalmente, dar un valor agregado a los productos que están siendo certificados y que desde su origen se conoce su procedencia.

Este instrumento normativo ha permitido trabajar con muchos sistemas informáticos que ya operaba anteriormente el SENASICA, tal como el Registro Electrónico de Movilización (REEMO) con la Asociación Nacional de Ganaderos, y con otros sistemas que -en el tema de sanidad agrícola- se tienen con los Organismos Auxiliares.

En el mismo sentido, se ha estado trabajando a la par con la información relacionada con las unidades de producción acuícola, con la finalidad de enriquecer el registro de lo que se tiene a nivel nacional. Es importante mencionar que cada uno de los organismos e instituciones involucradas han logrado llegar a un punto en el cual se pueda trabajar en concordancia de las necesidades encaminadas a tener una trazabilidad de todos los productos seguros para el comercio.

Como parte de este esquema, se busca tener un gran alcance para que todos los productos en materia agroalimentaria se regulen bajo las normas que son de obligatoriedad para su comercialización, debido a que el mismo comercio internacional lo solicita. Cabe mencionar que actualmente en el ámbito acuícola aún no se cuenta con un instrumento normativo que sea exigible para dar este tipo de seguimientos. No obstante, se ha tenido esa apertura para poder empezar a generar estas herramientas, así como la disponibilidad por parte del sector, lo cual es algo que se tiene que valorar.

En el tema de obligatoriedad se ve la necesidad de generar nuevos instrumentos normativos. Se busca trabajar en conjunto con productores nacionales para que sean ellos mismos quienes apoyen a generar esta información. Desde hace un año, se ha contado con la colaboración de algunos productores; sin embargo, existe cierta incertidumbre de qué información agregar y hasta dónde ellos pueden participar. En esta parte se agradece la apertura que el sector productivo ha mostrado al facilitar datos. Asimismo, se ha buscado que el comercio sea justo para todos, por lo que se ha tratado de tener un alcance en cuanto a la legal procedencia que, aunque no es competencia directa del SENASICA, se busca dar prioridad a las empresas que están cumpliendo con la legislación mexicana y con ello agregar un plus a las mercancías de las cuales se cuente con su trazabilidad.

Este sistema informático de trazabilidad en materia agroalimentaria se generó tomando como referencia el sistema ganadero, ya que en ocasiones se consideraba la ganadería de traspatio como producción de carne para consumo. Sin embargo, no se le daba un seguimiento sanitario o los mismos productores aplicaban tratamientos con sustancias no permitidas, por lo que este sistema le permitió a la SENASICA identificar estas situaciones, lo que ha ayudado a evitar su incorporación al comercio y con ello no se pueda afectar a la población humana. Este sistema se ha tratado de replicar en otros aspectos en materia acuícola y vegetal.

Se cuenta con convenios para las cadenas de producción de mercancías como la carne de bovinos, camarón bajo cultivo y finalmente para la cadena de aguacate, los cuales son los primeros eslabones que se están trabajando para emplearlos como un esquema inicial. Éste se pretende replicar a los demás sistemas que tengan que ver con acuicultura, evidentemente son los primeros pasos y esperamos tener buenos resultados. En la actualidad, existen sistemas que no cuentan con la capacidad de señalar la trazabilidad de sus productos, por la falta de implementación de un formato que les permita ubicarlos a lo largo de la cadena, debido al incumplimiento de la legislación aplicable que, en ocasiones, ayuda a determinar si un producto es ilegal.

Han ocurrido situaciones en las cuales se ha mencionado el ingreso de mercancías del extranjero de manera ilegal, lo que nos ha permitido generar esquemas que se puedan implementar de manera rápida y precisa, en el caso de presentarse denuncias, en el que se contempla la intervención del Personal Oficial del SENASICA de los diversos puntos carreteros o retenes, con el apoyo de la Secretaría de Marina y de la Guardia Nacional; y, en conjunto, regular aquellos productos que ingresan o que se generen en el territorio y que representen un riesgo a la producción nacional.

En materia de la pesca ilegal y derivado de las atribuciones conferidas al SENASICA, son limitadas las actividades que pudieran implementarse en este sector, dado que se desconoce la condición sanitaria de un organismo que se encuentra en medios acuáticos, derivado a los diversos factores que, por su naturaleza, no es posible controlar, así como la limitada aplicación de tratamientos, medicamentos, implementación de encierros o aplicación del denominado “rifle sanitario”, que es el sacrificio de los organismos ante la presencia de un brote cuando existe un riesgo en medios abiertos. No obstante, para prevenir tal acto ilícito, se ha iniciado el trabajo certificando aquellas Unidades que circulan en los cuerpos de agua mediante el reconocimiento de las Buenas Prácticas a Bordo.

Sin embargo, la implementación de dicha certificación es un tema que hasta hoy se encuentra limitado, sin generar los resultados esperados, debido al restringido marco regulatorio aplicable en el sector. En este sentido, es importante resaltar el valor a la publicación de instrumentos, como el Reglamento de la *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables*,

el cual guía en materia acuícola y pesquera, contribuyendo con el sustento que permite regir e implementar a nivel Nacional, y generar, entre otras cosas, establecimientos que se denominan plantas Tipo Inspección Federal (TIF) para productos de la pesca.

En la acuicultura es importante impulsar más el tema de la publicación del Reglamento anteriormente citado, que brinde al INAPESCA, CONAPESCA, así como a este Servicio Nacional, los ordenamientos jurídicos para dar cumplimiento a la Ley, y refrendar el quehacer de las Instituciones citadas, reiterando en temas como el control y regulación a la pesca ilegal, importaciones que se consideran ilegítimas y que ingresan por lugares donde la autoridad no puede estar presente.

*La Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables*, ha sido de gran valía para poder trabajar en aspectos a nivel nacional como internacional, posicionando a México como un productor de excelencia para las exportaciones, debido a que cumple con condiciones sanitarias dentro de los esquemas de producción, con la garantía de trazabilidad como medidas de seguridad, desde el inicio de la producción hasta el comercio final, favoreciendo al control, erradicación o reducción de la presencia de agentes patógenos que puedan afectar a la producción nacional, como ha ocurrido en las exportaciones de organismos acuáticos a países de Asia o aquellos países que exigen el cumplimiento de las condiciones en materia de sanidad e inmunidad.

Dicho lo anterior, es importante recalcar que se cuenta con avances hasta este momento con muy buenos resultados desde que se ha trabajado en coadyuvancia con CONAPESCA, en el grupo de trabajo técnico para la NOM 038. Sin embargo, se han detectado áreas de oportunidad para la aplicación de sistemas de trazabilidad, como el desarrollo de un sistema de laboratorios que realicen diagnósticos en diferentes puntos fronterizos.

Para cerrar, comento que, aunque no tenemos un papel predominante en el tema de la pesca ilegal, nos gustaría que el sistema que estamos trabajando dé pauta para que se pueda brindar esa certeza de que, tras salir del territorio nacional, los productos se encuentran regulados en materia sanitaria desde el origen hasta el punto de su comercialización.



# 3

## ALTERNATIVAS PARA MEJORAR LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA EN LAS COSTAS MEXICANAS

## 11. La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) en la pesca artesanal: algunas reflexiones

**Ing. Eduardo Benítez Paulin**

Representante adjunto de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Mi formación está centrada en el área agrícola. Sin embargo, tenemos injerencia en otros temas como bosques, ganadería y pesca. Dada la especificidad de este foro, solicité el apoyo del Oficial Principal de Pesca en la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, que está en Santiago de Chile, el doctor Alejandro Flores Nava, quien domina el tema de pesca y acuicultura. Esta presentación es mucho de lo que el doctor Flores Nava ha trabajado a nivel nacional e internacional.

Aquí abordaré los siguientes temas: ¿Qué entendemos por la pesca ilegal no declarada y no reglamentada?, ¿Por qué es importante eliminarla?, ¿Cuáles son algunas de sus repercusiones?, ¿Qué está pasando con los mercados con este tipo de pesca? También compartiré algunas experiencias y medidas exitosas que se han aplicado a nivel de América Latina.

El término de pesca INDNR dista de ser un concepto sencillo, sobre todo para quienes no estamos en el *argot* de la pesca; es relativamente nuevo (del 2001 a la fecha), pero hoy está plenamente reconocido internacionalmente. Inició con una definición amplia de lo que es la pesca y su uso, ha adquirido importancia desde la aprobación en el Plan de Acción Internacional para la Pesca no declarada y no reglamentada tanto a nivel nacional como internacional. Fue aprobada por consenso en el 2001, en el vigésimo cuarto período de las sesiones del Comité de pesca de la FAO y se ratificó el 23 de junio por el Consejo, que es el máximo órgano dentro de la FAO. Realmente el concepto entró en vigor a partir de julio de 2016, por eso es que hablamos de que es un término un tanto nuevo, pero que hoy está plenamente aprobado.

¿Qué es la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada? La pesca ilegal es pescar sin permiso en aguas de jurisdicción de un estado o contravenir sus leyes y sus reglamentos; igualmente es contravenir las medidas de conservación en zonas administradas por los organismos regionales de ordenación pesquera o es violar la legislación tanto nacional y las obligaciones internacionales.

¿Qué es la pesca no declarada? Es aquella cuya información sobre operaciones de pesca y sus capturas no son declaradas o son declaradas de manera errónea o incompleta. La pesca no reglamentada es la pesca realizada por barcos sin pabellón o con pabellón de conveniencia en una zona de los organismos regionales de ordenación pesquera.

¿Cuáles son algunas de las actividades más habituales de la pesca no declarada y no reglamentada? Operar sin autorización o con permisos que ya se otorgaron y que duplican la pesca, capturar especies protegidas o especies con alguna restricción como las vedas, utilizar artes de pesca ilegales, pescar en zonas restringidas, no respetar las cuotas de captura, comercializar especies con provisión o productos pesqueros sin registro oficial de captura, omitir los reportes de mermas en plantas de proceso, transbordar en altamar sin reportarlo o sin sus reportes de capturas.

¿Cuáles son algunas medidas en términos de los estados ribereños respecto a la responsabilidades y medidas? Las medidas efectivas de seguimiento, control y vigilancia en las Zonas Económicas Exclusivas (ZEE); cooperación e intercambio de información con otros estados y organizaciones; medidas de ordenamiento para la sostenibilidad de la pesca; autorizaciones de embarcaciones registradas y sin historial de pesca INDNR; regulación del acceso a la pesca con asignación de los derechos y registros de la actividad pesquera y las actividades relacionadas.

¿Por qué es importante eliminar la pesca INDNR en el segmento de la pesca artesanal? Lo que ocurre en las primeras millas afecta a lo que ocurre en la zona pelágica. Uno de los ejemplos que tenemos en nuestro país es el del camarón, en donde hay unas restricciones hacia la pesca por cinco millas y aunque se han hecho estudios para ver qué adecuaciones se pudieran hacer, lo que pretendemos subrayar es que dentro de las primeras millas se dan los ciclos iniciales de reproducción y rebasar dicha cantidad significa que estamos trastocando los ciclos propios de reproducción de la especie. Ello implicaría tener mermas o disminuciones en lo que realmente sería la pesca propia de la especie. Se considera que la baja autonomía de las embarcaciones artesanales procura la captura en las lagunas, afectando el reclutamiento y si la flota no respeta la veda, también afectaría la reproducción, por lo que, junto a la extensión de las cinco millas y la veda, permite que tengamos una pesca sustentable en función de los volúmenes que se hayan establecido en los reportes que normalmente entrega el INAPESCA, instancia a la que le corresponde tener este tipo de información en el país.

En otros países de la región de América Latina hay casos similares; por ejemplo, el caso de la anchoveta en el litoral peruano, en donde observamos cómo su ciclo reproductivo debe tener medidas muy similares; en el caso del camarón en México, en términos de los límites y vedas que se tienen que respetar, la violación de estos afecta a los stocks y las capturas de la pescadería, por ello la necesidad de que se coordinen acciones internacionalmente en

el ordenamiento de las especies capturadas. Actualmente, la FAO ha venido coordinando algunos trabajos incluyendo el Caribe Mexicano; por supuesto, de Centroamérica y con la participación de algunos países como Brasil y Colombia para trabajar con el ordenamiento en especies capturadas por pesca artesanal e ir buscando la armonización.

La obtención de datos sobre las poblaciones es importante para determinar estos puntos de ordenamiento. La actividad es sumamente compleja, costosa y la realidad es que prácticamente sólo los Estados pueden asumirla, no sólo por una cuestión de soberanía, sino por los costos que implica la actualización de estos datos. Reitero, en el caso de México le compete al INAPESCA levantar toda esta información que después se traduce en las cartas donde la CONAPESCA se encargaría de tomar las acciones de carácter normativo.

¿Cuáles son algunas de sus repercusiones sociales de la pesca INDNR? El mayor impacto se traduce en la pesca de pequeña escala, sobre todo porque una gran cantidad de personas dependen de este tipo de pesca. De acuerdo con datos que tenemos, en 2015 de manera anual se capturan ilegalmente 26 millones de toneladas de pescado y de mariscos que representa el 28 % de facturas oficialmente reportadas. Este valor es de aproximadamente 23 mil millones de dólares, valor al 2015, cifra que desafortunadamente se ha venido incrementando en términos de volumen-captura de pesca INDNR. En América Latina, Chile es uno de los países que ha hecho una estimación preliminar de los costos de la pesca INDNR. En sus estudios se muestra que el costo para Chile es aproximado a los 300 millones de dólares anuales por este tipo de pesca; en América Central se estima que las capturas no reportadas de las especies principales son de alrededor de tres o cuatro veces el límite de las cuotas permitidas y, en el caso de Yucatán, se estima que la pesca furtiva causa pérdidas de al menos 30 % del valor de las capturas.

Una de las problemáticas que observamos es que, dada la flexibilidad en los sistemas de fiscalización, y deficiencia en el control de los productos pesqueros ilegales, estos productos pasan entre uno y cuatro aduanas sin que sean detectados en los países de América Central. La ausencia de medidas más firmes para la aplicación de la ley propicia una reducción de más de 90 % de la abundancia de pepinos de mar en al menos dos países de América Central y de caracol blanco en otro de los países de esta región. Afortunadamente, los mercados cada vez van siendo más exigentes en términos de la sostenibilidad en la sociedad a nivel global y han permeado cada vez más estos conceptos de sustentabilidad y sostenibilidad ligados a otros factores como la cuestión del cambio climático que van sensibilizando al consumidor. En ese sentido, también se ha propiciado que el producto de este mercado artesanal considere el requisito de una procedencia legal. Hoy vemos que muchos de los productos pesqueros exportados provienen de este tipo de segmento de la pesca, cada vez tienen mejor presentación y etiquetas de certificación que permiten ver que son productos de una pesca declarada y reglamentada.

Recientemente en la FAO se ha acordado la implementación de un sistema de documentación de capturas, que es básicamente un mecanismo de trazabilidad en donde, a partir de la documentación, pretendemos y tratamos de determinar cuál es el recorrido durante toda la cadena de un producto para que realmente se pueda garantizar que viene de capturas compatibles con la conservación y con los acuerdos internacionales.

¿Cuáles son algunas de las medidas que hemos observado en la FAO, a nivel regional, que son exitosas para el combate de la pesca ilegal? Una medida es la designación de puntos de desembarque oficiales. Se ha estado trabajando en esquemas de seguimiento por parte de las propias comunidades de manera que nos apoyen un poco con la vigilancia en la pesca. Un elemento importante es la especialización de los órganos que sancionan las faltas como sería la capacitación en jueces y en gestión para convertir la pesca INDNR en un delito grave; capacitación de las fuerzas policiales en materia de aplicación para medidas de ordenamiento pesquero; contar con un registro oficial y uso de hologramas que permitan identificar el transporte de los pescados y los mariscos, no sólo en altamar, sino también al momento de entrar en la cadena de valor; una articulación y complementación de inspectores en el proceso de fiscalización tanto en el sector de la pesca como en el sector de salubridad y en la armada; sistemas de trazabilidad a lo largo de la cadena; campañas de orientación al consumidor para que se promueva mucho más el consumo de compra de los productos que vienen certificados que han sido manejados de una manera sustentable y que provienen de una pesca legal; la introducción de medidas de co-manejo y vigilancia participativa en un abordaje multisectorial con alternativas económico-productivas que es uno de los esfuerzos que se han hecho en México; implementar un abordaje multisectorial para dar otras alternativas a los propios productores, incluyendo un enfoque de género del trabajo con las y los jóvenes para que realmente podamos lograr una pesca legal y reglamentada. Esas son algunas de las medidas y de las prácticas que vemos que en América Latina vienen funcionando para propiciarla.

## Referencias

---

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2017). *Voluntary Guidelines for Catch Documentation Schemes*. <https://bit.ly/41UguxM>

## 12. El papel de la Secretaría de Marina en la inspección y vigilancia costera

### Cap. Juan Luis Miraflores Ruiz

Jefe de Grupo de Protección Civil de la Sección de Operaciones del Estado Mayor General de la Armada

La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, artículo 30, fracción 7, confiere facultades a la SEMAR para desarrollar funciones de guardia costera en el mantenimiento del Estado de derecho en las zonas marinas mexicanas, costas y recintos portuarios. Por otro lado, las fracciones 14 y 15 confieren facultades para intervenir desde el ámbito de su responsabilidad en la protección y conservación del medio ambiente marino. Al respecto, la SEMAR ejecuta el Plan Nacional de Contingencias y coordina las acciones interinstitucionales para su correcta aplicación ante casos de incidentes contaminantes provocados por derrames de hidrocarburos y de otras Sustancias Nocivas Potencialmente Peligrosas en la mar.

Bajo ese contexto, quiero destacar que actualmente la Marina no posee atribuciones expresas en materia pesquera, de ahí que, mediante los convenios celebrados con la CONAPESCA, realice acciones conjuntas con este sector. Por otro lado, la Armada de México al emplear el poder naval de la Federación cumple con dos roles principales: el primero como Marina de guerra en el que enfoca sus esfuerzos para la defensa exterior del país y el segundo como servicio de guardia costera para vigilar el cumplimiento del Estado de derecho en la mar, costas y puertos.

México es un país privilegiado por su situación geográfica, gracias a su acceso por el Océano Pacífico, Mar Caribe y Golfo de México; cuenta con una longitud de costas de poco más de 11 mil kilómetros, lo que lo posiciona en el lugar número 10 a nivel mundial en este rubro. En lo que respecta a la extensión del mar territorial y a la Zona Económica Exclusiva (ZEE) supera los 3 millones de kilómetros cuadrados, lo que coloca a nuestro país en el lugar número 9 en el ranking mundial. Debido a estas condiciones naturales, México es un país con grandes ventajas, tiene una amplia gama de recursos y ecosistemas marinos que lo posicionan en el decimosegundo país mejor dotado del mundo en cuanto a biodiversidad marina.

No obstante, la pesca INDNR lastima al sector marítimo, en especial al pesquero, ya que se estima que poco más del 40% del producto tiene este origen. Al respecto la SEMAR, para cumplir mejor con sus atribuciones conferidas y coadyuvar con la pesca sustentable

realizó una reorganización de sus mandos navales el 16 de julio de 2022. Actualmente, está integrada por dos fuerzas navales, tres regiones navales, 18 zonas navales y seis sectores navales, con el fin de optimizar sus recursos humanos y materiales.

Entre las funciones realizadas por los mandos navales, está la salvaguarda de la vida humana en la mar a través de la búsqueda y rescate marítimo, la protección del tráfico marítimo fluvial y lacustre, la protección de instalaciones estratégicas, la intervención en el ámbito de la responsabilidad en la prevención y control de la contaminación marina, la inspección, patrullaje y vigilancia en labores de reconocimiento para el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas, coadyuvando con las autoridades competentes para el combate del terrorismo, piratería en la mar, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos.

Adicionalmente, en materia pesquera se tienen establecidas cuatro operaciones en todo el país. La primera en el Alto Golfo de California para la preservación de la vaquita marina y para mitigar el tráfico ilegal de la totoaba. La segunda en el estado de Sinaloa, para la protección del camarón durante la temporada de veda. Del lado del Golfo de México se encuentra la operación huachinango, la cual tiene el objetivo de evitar el cruce de connacionales que realizan supuestas actividades de pesca INDNR en las costas de Texas. Finalmente, la operación sonda llevada a cabo en los estados de Campeche, Tabasco y Veracruz que tiene el objetivo de evitar que pescadores lleven a cabo estas actividades cerca de las plataformas petroleras, ya que existen zonas restringidas y de seguridad establecidas por la Organización Marítima Internacional, las cuales surgen después de los atentados a las Torres gemelas del 11 de septiembre de 2001.

En cuanto a las alternativas para mejorar la inspección y vigilancia costera, estas actividades se ven complementadas y fortalecidas con el empleo de la tecnología, la cual en algunas ocasiones es arrendada por algunas empresas extranjeras. Al respecto, la Secretaría de Marina ha apostado a crear su propia tecnología para no depender de agentes externos. En este sentido, presentamos una propuesta a la autoridad pesquera para el monitoreo satelital de embarcaciones. Aunque el Sistema de Identificación Automática (AIS) fue creado para monitorear los buques con el fin de evitar colisiones entre ellos, también permite conocer el rumbo del buque, su velocidad, así como el puerto de zarpe y puerto de destino. Por otro lado, es importante contar con un sistema radar, que permita detectar los buques y embarcaciones que no lleven activos sus equipos de monitoreo satelital, ya que la pesca INDNR normalmente la realizan buques fantasmas que apagan sus equipos o carecen de ellos y es precisamente en este escenario donde entra el empleo del radar para identificar a las embarcaciones que realizan actividades ilegales dentro de un polígono o zona restringida. A principios de mayo, la Marina instaló un radar en la Estación de Búsqueda y Rescate de San Felipe, con el objeto de coadyuvar con las acciones implementadas en la preservación de la vaquita marina y la pesca ilegal de totoaba.

Otra alternativa para mejorar la inspección y vigilancia es fomentar la participación del sector privado. Tal es el caso de la Federación Regional de Sociedades y Cooperativas de la Industria Pesquera en Baja California, quienes cuentan con granjas de abulón. Estas cooperativas tienen un sistema de videovigilancia instalado en diferentes puntos de la costa, lo que permite el monitoreo permanente y en tiempo real de la zona. Otro mecanismo de vital importancia se basa en el intercambio de información regional y aquí hago referencia a los foros convocados por la guardia costera de los Estados Unidos y por la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) en donde participan diversos países de Sudamérica, con el propósito de elaborar una radiografía mundial de las afectaciones provocadas por la pesca INDNR y los mecanismos para evitarla. Claro ejemplo, es el caso de la flota de China, la cual se tiene identificada que realiza este tipo de actividades ilegales en las costas de Perú, Argentina y Ecuador.

El uso de la tecnología requiere de una plataforma de procesamiento, es por ello que la Secretaría de Marina, en sus diferentes mandos navales, cuenta con centros y salas de mando y control para procesar la información recibida tanto por los sistemas satelitales como por radares de las mismas unidades que se encuentran navegando o sobrevolando las costas. No obstante, la vigilancia por medios electrónicos no tendrá un impacto contundente, si no se cuenta con los recursos humanos y materiales necesarios para poder llevar a cabo la interdicción de las actividades ilícitas identificadas.

Bajo este contexto, hago un llamado respetuoso al Senado para que en la medida de lo posible puedan llevar a cabo las siguientes acciones:

- Fomentar la cultura marítima en México en todos los sectores sociales, en todos los niveles escolares desde primaria hasta nivel licenciatura y posgrados; ya que resulta importante que como sociedad descubramos el gran potencial de nuestro país que está inmerso en el mar y en sus recursos naturales.
- Proveer de certidumbre jurídica a las autoridades encargadas de aplicar las leyes en materia pesquera en México.
- Asignar suficiente presupuesto a las autoridades competentes, para el cumplimiento efectivo de sus atribuciones en materia de inspección y vigilancia pesquera.

Existen otros factores; sin embargo, considero que estos tres tendrían que plasmarse dentro de un pliego petitorio para obtener mejores resultados.

En conclusión, para que existan alternativas que mejoren la inspección y vigilancia dentro de las costas de nuestro país, hay que considerar los siguientes elementos: contar con un marco jurídico adecuado y transparente, dotar a las autoridades responsables con recursos humanos y materiales suficientes para poder cumplir la ley. El empleo de la tecnología

resulta indispensable, la generación de inteligencia, el intercambio de información con otros países y con otras agencias es crucial para combatir las redes delincuenciales dedicadas a la pesca ilegal. Por último, subrayo la aplicación efectiva de la ley.

Cierro mi participación con una reflexión: nuestros mares son un factor determinante para la economía nacional, son una fuente de recursos naturales que debemos cuidar y preservar para las futuras generaciones. En ese sentido, hago un llamado a sumar voluntades desde el ámbito de nuestras competencias; tan valioso es el esfuerzo del pescador, del marino mercante, del naviero, del petrolero, del agente turístico y, por supuesto, de las dependencias encargadas del mantenimiento del Estado de derecho en la mar.

## 13. Alternativas para mejorar la Inspección y Vigilancia en las Costas Mexicanas

**Dra. Alma Rosa García Juárez**

Secretaría de Pesca del estado de Baja California

Definitivamente dentro de los océanos hay actividades económicas muy importantes que generan ganancias y aportan alimento al ser humano. La pesca genera millones de empleos para las personas en todo el mundo y mucha gente depende de esto. La fuente de proteína del planeta realmente viene de los océanos –la pesca y la acuicultura– porque todo lo que nos comemos los seres humanos en proteína animal viene de las harinas de pescado, misma que es consumida por las gallinas, las aves y los cerdos.

Yo me he desarrollado en el noroeste de México, no conozco más que lo que he leído y algunas visitas que he hecho en el sureste, específicamente en el Golfo de México, pero realmente mi visión es el noroeste donde he estado trabajando y viví al menos en cuatro estados de la república que son de los mejores productores del país. También somos los estados que más aportamos dentro de la producción pesquera de México, tanto pesquera como acuícola.

La pesca legal o ilegal genera empleos, aunque a nadie (yo pienso) le gusta ser ilegal. Hay una desigualdad social en este país que es lo que orilla a que la gente trabaje o se encuadre fuera de la ley, arriesgando su vida y poniendo en peligro la de otros. Eso no debe ser fácil. La pesquería de sardina y pelágicos menores ha sido muy exitosa y atinada en México porque hay países desarrollados que han colapsado sus pesquerías.

La pesca está reglamentada, tal vez en algunos rubros muy desactualizada y considero que no hay un método exacto para saber cuál es la pesca ilegal o la magnitud de su impacto. Los pesqueros usamos modelos matemáticos que finalmente es una aproximación de lo que pasa en la naturaleza. México está a la vanguardia de muchos países en los análisis de cuantificación para las poblaciones de los organismos que vienen del mar. ¿Qué es lo que nos trae aquí? No hay una articulación real entre las instituciones que en este país deben de actuar y la competencia de cada una de las autoridades tanto federales como estatales.

Los desafíos que tiene México son grandes, ya lo mencionaban los dos ponentes que hablaron de la Zona Económica Exclusiva que gozamos, de los kilómetros de costa que tiene México en dos mares, en la zona de Baja California en la que contamos con el Océano

Pacífico y el Golfo de California que son ricos en especies y de mucho valor económico. Estoy participando en esas Mesas Técnicas de Trabajo (MTT), participo en Baja California, trabajo con la SEMAR, con la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), para el Alto Golfo de California y con diferentes instituciones donde estamos atendiendo el problema de la vaquita marina. Yo no veo que sea efectiva esa articulación.

Ahora el Senado de la República debe fomentar certidumbre jurídica para los que dependemos de esta actividad, pero tenemos un reglamento de pesca desde 1992 y a nadie le ha interesado actualizarlo. En ese instrumento hay un sinfín de cosas que podrían ayudar a la problemática que estamos viviendo. No existe ya la capacitación pesquera, cualquier persona de oficio se capacita (un electricista o un albañil porque hay innovaciones de materiales), pero la capacitación pesquera ya no se ve en México. No hay educación para la gente que trabaja en el mar. El marco jurídico, una educación constante, una tecnología de vanguardia, comités de coadyuvancia y observadores a bordo arriba de las flotas, son cosas que podríamos mejorar bastante para tener una cuantificación de lo que llamamos pesca ilegal.

También hay cosas muy importantes que hay que mencionar: está la academia, están las universidades, están los modelos federales, están los gobiernos estatales, pero realmente tampoco ahí hay actividad. Aunque el presidente se puso muy estricto con que las academias se pongan a atender problemas reales de México, no se da porque ellos están más preocupados en otros temas que en la problemática de México. Tenemos muy buenos expertos en México, en todas las áreas, pero no están atendiendo la problemática que tiene el país. También hay desarrolladores de tecnología, pero en el gobierno no hay presupuesto para esto, simplemente nadie -lo digo porque yo estoy trabajando en una mesa que atiende el tema- en este país puede decirnos cuántos barcos entran de Estados Unidos a México a pescar. Nadie lo sabe. La única información es la que proporcionan ellos mismos en las páginas que publican.

Hay muchas cosas muy importantes que me preocupan más que la pesca ilegal. Invito al Senado de la República a que las atiendan. El compañero de la FAO resaltó el caso del camarón. Yo difiero porque pasé treinta años de mi vida trabajando el camarón y el modelo con el que ejemplificó el Alto Golfo de California no lo tenemos porque en esa zona no hay manglar. Tenemos el mejor camarón de México, las tallas más grandes, el camarón de más valor comercial, pero quién estudia que el Río Colorado ya no aporta el agua que debe aportar. Al pavimentar el río afectaron a los ecosistemas y está afectando a las poblaciones.

La pesca ilegal sí nos debe preocupar. Hay que actualizar los reglamentos, facilitar la educación para pescadores y comunidades. Se tiene que combatir eso porque es muy lamentable que nuestro país se esté llenando de esa criminalización que existe, pero si la gente que vive en las cosas tuviera de qué vivir, seguro que no se involucrarían en actividades ilícitas. Puedo compartir lo que tenemos en Baja California. Como estado tengo

la responsabilidad de vigilar todo lo que se haga en la entidad. Tanto en acuacultura como en pesca estamos contribuyendo en un desequilibrio ecológico y la diversidad la debemos de cuidar, pero también socialmente tenemos que atender a las comunidades marginadas y alejadas con mejores condiciones de vida.

Retomo que tenemos que atender cuestiones internacionales, nacionales y regionales-locales. Estoy de acuerdo con mis compañeros. Hay que sumar a todas las autoridades desde la SEMAR, la CONAPESCA, la SEDENA y la Guardia Nacional porque mucho del tráfico de especies vienen de manera ilegal por tierra, pero las autoridades que están en tierra tampoco pueden actuar. De los años que yo tengo trabajando en el mar cada vez hay menos inspectores de pesca, con menos vehículos, con menos gasolina y sin embarcaciones. Realmente están desarmados. Los estados que queremos coadyuvar con la federación tampoco nos lo permiten porque yo tengo un convenio de colaboración que está dormido en la mesa de un jurídico y no les interesa que en el estado tengamos ese apoyo para el Gobierno Federal porque piensan que la Marina lo está haciendo, pero la Marina tiene ciertas facultades y atribuciones que no pueden ir más allá. La Guardia Nacional debe estar en las carreteras y debe apoyar a los oficiales de pesca cuando se hace una detención porque ellos sí la hacen (mientras no se compruebe la legal procedencia o que el documento que lleva es original), pero la Guardia Nacional no los apoya.

Esta es mi aportación. Espero que sea acorde a lo que realmente el Senado de la República quiere para atender esta solución de México y repito, tenemos que rescatar ese reglamento de pesca, tenemos que volver a hacer los centros de capacitación pesquera que ya existieron en México. En Mazatlán había uno muy efectivo, el pescador viajaba, ahí tenía dormitorio, alimento e iba a capacitarse, a aprender, a activarse y ver nuevas metodologías de pesca más eficiente, menos dañinas con el ambiente. Eso se quitó y nadie ha promovido su rescate. Si queremos que el pescador tenga más conciencia o sea más responsable, debemos brindarle educación y trabajar con ello. La educación debe venir desde las y los niños de los campos pesqueros. Es más fácil que trabajemos con ellos y con las y los jóvenes que ya están en el sector para concientizarlos de lo que es ilegal.

## 14. La construcción de capacidades en las comunidades pesqueras para las tareas de control y vigilancia

**Mtra. Victoria Jiménez Esquivel**

Coordinadora General de la Alianza Kanan Kay

Voy a enfocarme en lo que la Alianza Kanan Kay (AKK) ha hecho durante los últimos 11 años en el trabajo que hemos realizado principalmente en Quintana Roo. Somos una iniciativa de colaboración intersectorial que se formó en 2011 con la intención de apoyar el manejo pesquero sustentable de la conservación marina en el Caribe Mexicano. Básicamente surgió en esa época porque había tres problemáticas importantes: estaba el deterioro del tejido de las pesquerías (que era bastante evidente), teníamos pérdida de biodiversidad y, finalmente, que existían diversas iniciativas tanto gubernamentales, de la sociedad civil y académicas que estaban buscando generar respuestas y soluciones a dichas problemáticas, pero todas estaban desconectadas y había muy poca comunicación entre los aliados o los actores que podían abonar a la solución.

Estos esfuerzos existían, pero realmente no había comunicación y pensando en todo esto es que surgió la Alianza Kanan Kay. Nuestro eje conductor son las cooperativas, las comunidades pesqueras y buscamos brindarles las diferentes alternativas en temas de herramientas de manejo pesquero. Hemos elegido como bandera la creación de las Zonas de Refugio Pesquero (ZRP) y dentro de nuestra estrategia buscamos tratar de detonar estos procesos de gobernanza y de ordenamiento para lograr la recuperación de las pesquerías a pequeña escala. Lo hacemos a través de cuatro líneas de trabajo principales:

- Mapear las comunidades. Entender las necesidades que tienen porque cada comunidad es diferente, tiene problemas muy específicos que resolver y necesitamos conocer esa parte social y por supuesto necesitamos saber quiénes son los aliados que nos pueden ayudar a impulsar las Zonas de Refugio.
- La segunda línea que tenemos es detectar áreas potenciales para decretar nuevas ZRP, que va desde socializar la herramienta de manejo hasta apoyar a las comunidades en capacitaciones para que se pueda realizar el estudio técnico justificativo, para dar seguimiento y brindar capacitación para las y los pescadores en temas de monitoreo. No solamente en identificar peces y cualquier otro recurso que tengan, sino también en que ellos se involucren para que se vuelvan autosuficientes en el manejo de esa

Zona. Hace falta este tema de educación al sector pesquero, desde la AKK lo estamos aprendiendo enfocado específicamente en las comunidades que están interesadas en implementar una ZRP, entendiendo las grandes problemáticas que enfrentan las comunidades y las cooperativas que deciden crearla porque eso implica que están cerrando una zona para la pesca, lo que va a traer como consecuencia que exista un tema de pesca ilegal y pescadores irregulares.

- Tenemos también una línea específica dentro de la Alianza que se dedica a implementar mecanismos participativos de control y vigilancia. Lo que buscamos es que las mismas comunidades sean las que estén haciendo este proceso de vigilancia, pero no los dejamos solos en eso, sino que vamos de la mano con ellas en capacitaciones de diferentes niveles para crear estrategias en donde puedan realmente hacer una vigilancia que permita proteger y cuidar los recursos de las ZRP.
- Hemos aprendido que, para que estas estrategias de manejo realmente funcionen, se necesitan fortalecer las habilidades y las capacidades de las cooperativas y de las comunidades. Tiene que ser un proceso integral, no es únicamente explicar ni enseñarles a hacer el monitoreo y a certificarlos, sino que va mucho más allá del tema de pesquero como tal. Toda esa parte integral estamos tratando de adherirla a la estrategia, lo que nos lleva directamente a la línea estratégica del marco legal para el control y la vigilancia.

Esta última línea estratégica es una de las más importantes para nosotros porque reforzamos en la comunidad la importancia de que ellos mismos tienen que hacer la vigilancia y que estar monitoreando constantemente su Zona de Refugio. Se les instruye, se les dan capacitaciones continuas en diferentes temas, empezando por la parte más teórica, la más básica, que son conceptos legales, qué es pesca ilegal, cuál es la diferencia entre embarcaciones de altura y lo que son las embarcaciones artesanales; diferencia entre una denuncia, entre un juicio y otros. Después se dan capacitaciones específicamente en temas de vigilancia y los apoyamos para la conformación de su comité de vigilancia comunitaria, esto es, desde el inicio vamos de la mano con ellos, formamos a las personas que estarán haciendo estas rondas de patrullaje dentro de la ZRP, se crea una estrategia que les convenga desde diferentes ángulos y en estas capacitaciones se trata de incluir no solamente a las y los pescadores, sino también a sus familias. Hacemos trabajo de campo constantemente con cada uno de los comités de vigilancia y en los comités de manejo de las ZRP porque entendemos que el escenario social va cambiando constantemente: el problema que tuvieron en este año no va a ser el mismo que tendrán el siguiente o dentro de diez. Son capacitaciones continuas que se le están dando considerando cuáles son las necesidades.

Otra de las cosas importantes que dentro de la AKK estamos realizando fue que el año pasado se lanzó una aplicación móvil para apoyar el proceso de la denuncia pesquera. La aplicación móvil es gratuita y está disponible tanto en Android como para iOS. Básicamente lo

que hicimos fue vaciar en esta aplicación todos los requisitos que se requieren para hacer una denuncia. Les damos una capacitación a las y los pescadores para que aprendan a utilizarla y que sepan exactamente qué deben poner, cómo deben redactar, qué tipo de evidencia o fotografía pueden subir a la aplicación, cómo debe ser esta fotografía para que realmente el proceso llegue a una denuncia y que se implemente.

Como mencionaba, somos un grupo de actores que nos hemos unido y estamos alrededor de cinco cooperativas en Quintana Roo, más un comité de manejo pesquero que se encuentra en Yucatán. Nosotros nos comprometemos con ellos, no solamente a darles el seguimiento en el diseño de la ZRP, sino en el seguimiento en estas capacitaciones, en darles el apoyo al momento de que realicen algún proceso dentro de la aplicación móvil de denuncia pesquera. Esa es la intención de esta aplicación. Muchos de los pescadores con los que hemos colaborado nos señalaban: “Nosotros podemos ir y denunciar, pero no sabemos a dónde. No sabemos quién tiene injerencia entre partes. ¿A quién se debe de contactar primero? ¿Quién lleva el control en cada uno de los pasos?” Es parte de las capacitaciones que ofrecemos y de lo que hace la aplicación móvil de denuncia pesquera, facilitarles este proceso a las y los pescadores. Desde la AKK nos comprometemos a que el coordinador y parte del equipo de marco legal, control y vigilancia dan seguimiento a cada uno de los reportes que suben a la aplicación. Llevamos un año trabajando con esta aplicación móvil, hasta el día de hoy tenemos varios talleres que hemos estado dando e implementando sobre su uso, pero podemos decir que hemos tenido 73 denuncias que han estado pasando a través de ella, de las cuales 43 o 44 han tenido un seguimiento porque cuentan con todas las características necesarias para poder llevar un proceso. Esa es la parte más difícil: lograr que las cooperativas pesqueras hagan una denuncia.

El contexto social nos pide analizar otras situaciones. La mayoría de las veces las personas que hacen pesca ilegal son miembros de la comunidad, pueden ser el primo, el tío o el vecino. Las y los pescadores se rehúsan hacer una denuncia y seguir con un proceso legal porque saben que pueden tener repercusiones dentro de su comunidad, dentro del mismo sistema en el que se mueven. Quizá dejarían de apoyarlo en algunas cosas o tal vez reciban algunas repercusiones en su familia o en algún proceso en particular. Entender esa parte también es muy importante, el por qué los pescadores que sí están siguiendo las normativas no están haciendo denuncias: tienen miedo. Al final del día todos tendríamos miedo de tener una repercusión por hacer una acción de este estilo. Por eso dentro de la AKK nos comprometemos a que cada una de las denuncias que se realicen a través de la aplicación móvil queden en formato anónimo. La Alianza es quien asume la responsabilidad, realmente nunca saben quién es la persona que ha hecho el reporte y eso ha dado un poco más de tranquilidad a las personas.

Todavía estamos en este proceso de socializar la aplicación móvil, estamos en este proceso de lograr que las y los pescadores se apropien del uso de esta herramienta y de otros instrumentos que también estamos dando. Por ejemplo, acabamos de publicar el Manual de

Vigilancia Comunitaria Pesquera, que surge de los años de experiencia que se tiene dentro de la AKK en temas de vigilancia. Hemos vertido en ese manual la experiencia en éxitos, retos, oportunidades, inclusive considerando aquellos puntos que no funcionaron, que es lo más importante. Este manual surge dentro del marco de la aplicación móvil, van de la mano para tratar de entender más cosas. Todos estos materiales han sido respuestas a muchas de las preguntas y a muchas de las insistencias de las comunidades pesqueras principalmente del tema de cómo hacemos la vigilancia, cuál es la mejor manera de realizarla, a quién tenemos que recurrir, quién nos puede ayudar. Muchas veces las comunidades nos comentan que no hay autoridades presentes de manera continua, entendemos la limitante que tienen también las autoridades. Creo que lo ideal es entender a cada una de las comunidades, diseñar una estrategia para poder atender esos huecos de información para atender esos puntos débiles en el tema de vigilancia, pero, sobre todo, las comunidades tienen que saber cuáles son sus derechos, cuáles son sus obligaciones y a quién tienen que recurrir en diferentes circunstancias. Sin esa parte de educación legal y en la propia vigilancia, difícilmente vamos a tener un avance y tiene que ser un trabajo en conjunto. Tenemos que estar colaborando para diseñar estas estrategias de manera conjunta.

Finalmente, se requiere la colaboración para mejorar todos los procesos que existen en temas de vigilancia comunitaria. Debemos tener un seguimiento al proceso que lleva cada cooperativa o cada comunidad pesqueras en temas de vigilancia. Hablando específicamente de las Zonas de Refugio Pesquero en donde se debe tener un comité de vigilancia ya establecido una vez que sale el decreto, pero tenemos que darles este seguimiento, tenemos que dar estas capacitaciones constantemente, atender sus necesidades, conocer qué es lo que le preocupa no solamente al nivel pesquero, sino a nivel personal, familiar y comunitario. Muchas de sus acciones responden a temas sociales diferentes a la pesca. Tenemos que conocer todo ese contexto, darles seguimiento y apoyo para que se sientan identificados y se apropien de la herramienta de manejo que hayan decidido establecer en su comunidad.

Otra cosa importante es la participación de todos los socios en el proceso. Las instituciones gubernamentales, académicas y de la sociedad civil tenemos que ponernos de acuerdo y sentarnos en la mesa para diseñar estrategias en conjunto y llegar a las comunidades como un frente unido para que se den cuenta que no hay una desconexión entre nosotros. También debemos tener una participación activa, no es nada más presentarnos una vez y después no volver a ir en todo un año. Necesitamos estar constantemente con las comunidades, estar en contacto para saber qué está sucediendo y por supuesto, tener la participación de las y los socios de las cooperativas para el monitoreo comunitario. Es imperativo involucrar a las comunidades, una vez que logras que la comunidad se apropie de sus recursos, que realmente genere sentido del ecosistema en el que se encuentra, de la importancia que tiene el cuidado y conservación, entonces ellos mismos van a tratar de llevar un monitoreo y un comité de vigilancia para cuidar sus ecosistemas. Esto es muy difícil lograrlo cuando no existen apoyos reales en temas de vigilancia, es

una de las cosas que constantemente se nos ha repetido y difícilmente pueden acceder a fondos que financian la vigilancia comunitaria. El que un pescador o pescadora salga el día de hoy a hacer vigilancia comunitaria implica que ese día no salió a pescar y no obtuvo ingresos; por lo tanto, debería de existir un pago y ser una actividad remunerada constante a lo largo del año. Otra de las cosas que las y los mismos pescadores nos han dicho es: “Al final termino perdiendo porque tenemos que poner de nuestra bolsa para poder financiar el combustible de las embarcaciones que van a hacer vigilancia o tenemos que financiar el aceite”. Se desmotiva la gente, dejan de hacerlo y es cuando se vuelve un círculo vicioso porque no hacen vigilancia en la ZRP y no funciona al cien por ciento.

Fortalecer las capacidades y habilidades de la comunidad es imperativo. Si la comunidad completa comprende y entiende las necesidades y el beneficio de tener estas herramientas de manejo, de cuidar y proteger los recursos pesqueros, va a ser mucho más sencillo que las siguientes generaciones de manera automática se apropien de estos procesos para que realmente estén llevando a cabo la conservación, la vigilancia y la gobernanza; sobre todo que empiecen a identificar otras oportunidades de actividades económicas mucho más allá de la pesca. Por ejemplo, acceder a mercados diferenciados, mejores prácticas pesqueras que les permitan incrementar el valor de su producto (pescar menos para ganar lo mismo). Empezar a entender estas conexiones es muy importante.

Nuestro trabajo está enfocado en Quintana Roo. En los últimos 11 años y a partir de finales del año pasado estamos empezando a colaborar en Yucatán. Tenemos intenciones de replicar el esfuerzo en Campeche porque nos hemos dado cuenta de que es una metodología que sirve y que hemos podido replicar en diferentes ZRP. Tenemos casos de éxito y casos donde estamos avanzando poco a poco. Las condiciones sociales de cada comunidad son las que van a poner el reto para poder trabajar y alcanzar sus metas.

## 15. Isla Pérez, una experiencia de vigilancia comunitaria

### **Sr. Mariano Canul Uicab**

Presidente de la Federación Regional de Sociedades Cooperativas de la Industria Pesquera del Centro y Poniente del Estado de Yucatán

Nosotros estamos trabajando en Isla Pérez, Yucatán. Hace varios años empezó la piratería, cuando llegaba la temporada de junio y julio teníamos buena producción. Nos preocupamos mucho porque allá vivimos. Somos una sociedad integrada por cuatro cooperativas. Estos años empezamos a juntarnos para dialogar con la Armada, con el secretario de gobierno y, debido a varias juntas que hicimos, se nos informó que entraría un grupo pequeño de guardaparques que nos ayudaría a vigilar la isla. Comenzamos a trabajarlo con él y con la Armada. Nos agrupamos para colaborar en la labor de vigilancia. Cada que realizamos dicha actividad gastamos alrededor de 80 mil pesos mexicanos que cubrimos gracias al subsidio de otra institución que aportó 30 mil pesos mexicanos. El esfuerzo se vio reflejado en el caso de la langosta.

Anteriormente hubo incidentes con el barco de una cooperativa, el cual fue asaltado durante la noche, saquearon las langostas, le quitaron motores y no había manera de comunicarse. Al final, se llevaron el producto. Esa es la preocupación que tengo actualmente: cuando salen las embarcaciones y se va la langosta, lo pienso demasiado por la falta de capital y porque dentro de nuestras obligaciones está cumplir con el convenio. De no ser así, no podríamos cumplir con las deudas y la cooperativa quedaría en bancarota. Es por eso que se hizo un esfuerzo por dialogar con la Armada para atender esta situación, lo cual se logró de manera exitosa.

Otro problema que identifiqué es que hay embarcaciones que salen sin permiso de langosta y aun así logran adentrarse en el comercio. Esto nos afecta porque hay quienes sí tenemos permiso y trabajamos de manera legal. Cuando empezó la piratería trabajábamos con el caracol y posteriormente se cerró con la promesa de volver a abrirse en cinco años para aprovecharlo y no sucedió. Un pirata notó este fenómeno y el caracol fue saqueado. Es importante atender este fenómeno para que se pueda volver a trabajar y aprovechar porque esto también genera desempleo. Si no tienes permiso para otras especies y para quienes solo viven de la pesca, resulta aún más complicado este tipo de situaciones.

Hubo años anteriores en los que no se tuvo vigilancia (ni siquiera por parte de la CONAPESCA) y el gasto era más grande que la ganancia debido al costo del combustible. Antes el gobierno nos ayudaba con tarjetas, pero ahora lo pagamos por completo nosotros. El mantenimiento en sí también es caro. Esperamos que las autoridades se den cuenta y nos puedan apoyar. Somos personas trabajadoras que ganamos el dinero de manera legal y la situación es complicada.

En Progreso, Yucatán, tenemos una cooperativa que es Pescadores del Golfo de México. Estamos trabajando la langosta con permiso y es por eso por lo que hablo de esto. Ojalá en el futuro tengamos más producción y recibamos el apoyo de la Armada y CONAPESCA para mantener la cooperativa y a las personas que dependen de ella. Como presidente de la Federación y de la Cooperativa he hecho esfuerzos por mejorar el tema de la vigilancia y he recibido amenazas por ello, ya que representa una pérdida para ese sector. Por esta razón hemos solicitado apoyo de la Armada. No creo justo abandonar la cooperativa si tenemos permiso para trabajar. Esto es lo que yo puedo aportar desde mi labor.



# 4

## HERRAMIENTAS JURÍDICAS EN CONTROVERSIAS COMERCIALES A NIVEL INTERNACIONAL EN MATERIA DE PESCA

## 16. El marco legal vigente en México para la solución de controversias en materia de pesca

**Mtro. Máximo Romero Jiménez**

Director General de Disciplinas de Comercio Internacional.  
Secretaría de Economía

Comenzaré citando algunas cifras relativas a la producción pesquera previas a la pandemia y publicadas en el Estado Mundial de la Pesca y Acuicultura 2020 de la FAO (2020). En el 2018 la producción mundial de pesca alcanzó los 179 millones de toneladas con un valor total de primera venta estimado de 400 mil millones de dólares; del total 156 millones de toneladas se destinaron al consumo humano y 22 al uso no alimentario, principalmente producción de harinas y aceite de pescado. China se mantuvo como el mayor productor de pescado registrando 35% de la producción mundial. Por región, Asia produjo 34%, América 14% y Europa 10%.

El pescado y los productos pesqueros están entre los más consumidos en el mundo. En el 2018 se comercializaron internacionalmente 67 millones de toneladas, es decir, 38% del total de la producción pesquera y acuícola. En términos generales, entre 1976 y 2018, el valor de las exportaciones mundiales de pesca aumentó de 7 mil 800 millones de dólares hasta un nivel máximo de 164 mil millones de dólares. En tanto las exportaciones de pescado y productos pesqueros representan alrededor del 11% del valor de las exportaciones de productos agrícolas.

Respecto a las importaciones de pescado, la Unión Europea fue el principal mercado con 34%, seguido por EE. UU. con 14% y Japón con 9%. China, además de ser el principal productor de pescado, ha sido también el principal exportador desde el año 2002.

¿Cuáles son los principales instrumentos internacionales relacionados con la regulación de la pesca? Quiero hacer mención de los siguientes tres:

- La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
- El Código de conducta para la pesca responsable de la FAO y
- Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Existen otros acuerdos en la materia de carácter específico en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en la FAO tales como: el Plan de acción integral de la FAO para prevenir,

desalentar y eliminar la Pesca ilegal, No Declarada y No Reglamentada, de la cual sugiero su lectura. La FAO ha señalado que en un mundo en donde el crecimiento de la población es constante y el hambre es un problema persistente, el pescado se ha convertido en un importante producto para conseguir la seguridad alimentaria. Sin embargo, los esfuerzos de la comunidad internacional para asegurar la pesca sostenible se ven amenazados por actividades pesqueras ilegales, no declaradas y no reglamentadas. Al respecto, la resolución A/RES/73/125 aprobada por la 50ª sesión plenaria de la Asamblea General de la ONU reafirma la importancia de la conservación, la ordenación y el uso sostenible a largo plazo de los recursos marítimos vivos de los océanos y mares, exhortando a los estados a tomar las medidas y acciones para la pesca sostenible, así como la prevención, desaliento y erradicación de la pesca INDNR.

¿Qué pasa con el sistema multilateral de comercio? La pesca es un tema central en la agenda de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Al identificar que es parte esencial de la política comercial de los países, es importante destacar el cierre de la negociación del Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca que se llevó a cabo el pasado 17 de junio. Con este acuerdo se dio un paso muy importante después de casi 20 años de negociación. El nuevo Acuerdo busca la sustentabilidad de los océanos y la protección de las especies y de la fauna marina a través de la prohibición de subsidios dañinos; además, suma esfuerzos para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

¿Qué pasa en México? La pesca es uno de los sectores más importantes de la economía. Un estudio de la CONAPESCA anterior a la pandemia, señaló que México cuenta con más de 11 mil kilómetros de litorales en los que captura más de 2 millones de toneladas de peces al año. México está en la decimoséptima posición en producción pesquera a nivel mundial. Con cifras de Data México y del Censo Económico 2019, la producción bruta en el sector pesquero fue de 22 mil 248 millones de pesos. Los estados con mayor producción bruta fueron Sinaloa y Sonora. Cuatro especies concentran la mitad de la producción pesquera: camarón de agua salada (22.5%); el atún aleta amarilla (18.9%); la mojarra (6.1%) y el pulpo (4.7%).

En materia de comercio exterior, con datos de CONAPESCA para el 2019, tenemos una balanza comercial superavitaria, ya que el monto total de exportaciones de productos de pesca y acuacultura fue de 1.37 billones de dólares y las importaciones de 1.12 billones de dólares. EE. UU. es nuestro principal mercado de exportación de productos pesqueros y acuícolas, seguido por China y Japón. Nuestros principales productos de exportación son: harina de pescado y mariscos, otros comestibles, atún y camarón. En tanto que China, Chile y Vietnam son los principales proveedores de productos, siendo la tilapia, la basa y el atún, los principales productos importados por México.

El subcomité de comercio pesquero de la FAO reunido en noviembre de 2019 señaló que, en el caso del pescado y productos pesqueros, los recientes acuerdos de integración profunda están incorporando cada vez más disciplinas no tradicionales como lo son las disposiciones

ambientales vinculantes o disciplinas que prohíben ciertas formas de subvenciones a la pesca. Este es el caso de México. En los más recientes acuerdos comerciales en los que México ha establecido disposiciones en materia de pesca se encuentran: el T-MEC, el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TIPAT) y el Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea Modernizado (TLCUEM). El objetivo ha sido buscar la conservación y manejo sostenible de las pesquerías y la contribución de estas medidas que proporcionan oportunidades ambientales, económicas y sociales. De ahí se han integrado estos temas en forma de capítulos de medio ambiente y/o desarrollo y comercio, independientemente de las reglas arancelarias, las reglas de origen o medidas sanitarias y fitosanitarias.

En este sentido, México busca con estas disposiciones promover y facilitar el comercio de pescado y productos pesqueros obtenidos y manejados de forma sostenible y legal, asegurando que su comercio no esté sujeto a barreras innecesarias. Al mismo tiempo, controla, reduce y, en su caso, elimina toda subvención que contribuye a la sobrepesca o a la sobrecapacidad. Para alcanzar los objetivos mencionados, México se ha comprometido a operar un sistema de manejo pesquero que regule la pesca de captura de maraña silvestre para reducir la captura incidental de especies, no objetivo y juveniles e implementar además del monitoreo, control, vigilancia, cumplimiento y aplicación de medidas contra la pesca INDNR.

En cuanto a la parte adjetiva de las disciplinas, refiriéndome a los mecanismos de solución de diferencias comerciales en el OMC, en el T-MEC y en el TIPAT, se establecen de manera general mecanismos de solución de diferencia como pueden ser consultas, conciliación, apelación o paneles arbitrales para la solución de diferencias relativas a la correcta implementación de las disposiciones en materia medioambiental que incluyen los temas de pesca. Por ejemplo, en la OMC el artículo 10 del Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca dispone que las partes se sujetarán al mecanismo de solución de diferencias de los artículos 22 relativo a las consultas y 23 relativo a la anulación de menoscabo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT 94) y al Entendimiento sobre solución de diferencias de la OMC, el cual establece un órgano de solución de diferencias que desarrolla las diversas etapas del mecanismo a las que se deben someter las partes para la solución de su disputa, esto es: consultas, “buenos oficios”, conciliación y mediación, seguido por el establecimiento de un grupo especial y, en caso de ser necesario, la apelación frente al órgano permanente de la OMC y la posibilidad del arbitraje como medio alternativo. Este proceso persigue una solución de mutuo acuerdo, siendo su primer objetivo suprimir la medida que se trata y cuando ésta no sea factible, la de compensar como solución provisional. El último recurso es la suspensión de manera discriminatoria, la aplicación de concesiones o el cumplimiento de otras obligaciones en el marco de los acuerdos que abarcan, siempre que el órgano de solución de diferencias autorice la adopción de estas medidas.

El artículo 24.32 del T-MEC establece las consultas medioambientales con consultas técnicas como primera instancia y si éstas no fueran exitosas, la posibilidad de poder elevarlas con la participación de representantes de alto nivel y, como última instancia, el

involucramiento a nivel ministerial. En caso de que no se pueda resolver el asunto, se podrá llevar a cabo el establecimiento de un panel conforme al artículo 31.6. En este sentido, las consultas medioambientales se refieren al diálogo, la consulta, el intercambio de información y la cooperación para abordar asuntos que pudieran afectar el funcionamiento del capítulo. Agotadas las consultas, el T-MEC dispone en su artículo 31.6 la conformación de los paneles, los cuales deberán comenzar a operar dentro de los 30 días posteriores a la entrega de la solicitud de consultas, tratándose de mercancías perecederas o 75 días, tratándose de cualquier otra mercancía. La solicitud se deberá realizar mediante una notificación por escrito en las secciones de los secretariados de las partes.

Por su parte, el artículo 20.23 del TIPAT establece las consultas medioambientales, las representantes de alto nivel y las ministeriales y, de no resolverse el asunto en éstas, la posibilidad de recurrir al amparo del artículo 28.5 para el establecimiento de un grupo especial. Agotadas las consultas, el mismo Tratado dispone en su artículo 28.7 el grupo especial, que son tres miembros con conocimiento especializado o experiencia en derecho o práctica medioambiental, en el cual se distribuirán las solicitudes de manera simultánea a todas las partes.

Este el marco legal que da certeza jurídica a las y los interesados en el sector y beneficiarios del comercio de producción de productos marinos. La Secretaría de Economía (SE) da seguimiento a la implementación de todos y cada uno de los compromisos internacionales en materia de comercio exterior suscritos por México, si bien la Subsecretaria de Comercio Exterior es la instancia de Gobierno Federal facultada para llevar a cabo la negociación, la administración, la defensa de los tratados y acuerdos internacionales de comercio e inversión, así como de establecer políticas y medidas destinadas a la operatividad y facilitación del comercio exterior. No obstante, el trabajo en México para el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de pesca resulta ser interdisciplinario y convoca a una gran variedad de dependencias y entidades de gobierno como la SEMARNAT, la SADER, la CONAPESCA, el SENASICA, por mencionar algunos. Es a través de este ecosistema que la pesca en México se encuentra cada vez más protegida por los acuerdos comerciales internacionales.

Para concluir, quiero señalar que los mecanismos descritos son muy importantes porque nos permiten un espacio de diálogo y negociación. México siempre antepondrá sus buenos oficios para buscar una negociación o conciliación que evite la constitución de un panel arbitral, ya que considera que ésta debe ser siempre la última instancia para la solución de controversias.

## Referencias

---

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2020). *El Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura 2020. La sostenibilidad en acción*. Disponible en: <http://bit.ly/3YOHvYL>

## 17. Caso del atún mexicano, experiencia de solución de controversias

**Mtro. Carlos Véjar**

Socio del despacho Holland & Knight

Queda claro que hay compromisos internacionales en la materia y que existe tanto una normativa nacional para la protección de los recursos pesqueros como reglas muy claras para la comercialización de estos productos. Sin embargo, están interactuando otras fuerzas e intereses que han complicado y demostrado la necesidad de tener mecanismos de solución de controversias más eficientes de los que contamos actualmente.

El tema de la pesca no se limita nada más al comercio de los productos pesqueros. Tenemos problemas relacionados con el medio ambiente que también están abarcados en los tratados de libre comercio y en muchísimos otros compromisos internacionales que no tienen mecanismos de solución de controversias eficientes. Es decir, tenemos una serie de convenciones internacionales muy importantes que están regidas bajo el principio de *Pacta Sunt Servanda* y que cada país las implementa como mejor puede según su propia capacidad. Sin embargo, no hay forma de sancionar a los países que incumplan con estos compromisos internacionales. Por eso los compromisos comerciales e internacionales resultan atractivos o un vehículo interesante para llevar algunas de estas disputas, aunque se limitan normalmente al aspecto comercial.

Por ejemplo, el caso del atún, iniciado por México contra EE. UU ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), que ha invocado por segunda ocasión a una disputa internacional por restricciones a nuestras exportaciones al mercado estadounidense derivado de la interacción que existe entre los delfines y los atunes al momento de la pesca. La problemática se basó en que EE. UU implementó un etiquetado sin el cual es prácticamente imposible vender el atún mexicano en los puntos de venta comerciales de mayor afluencia porque los supermercados se rehúsan a vender productos que no tengan la etiqueta denominada *Dolphin Safe*, respecto de la cual, erróneamente, mucha gente piensa todavía que, si el producto tiene la etiqueta, esto quiere decir que no hay delfín dentro de la lata, lo cual es un absurdo. Lo que se busca con la etiqueta es simplemente señalar que no se mataron delfines, independientemente de la sustentabilidad con que se pesque, ya que es prácticamente imposible (a menos de que se pesque con caña), no llegar a matar a algún delfín con cualquiera de los métodos de pesca existentes. Toda vez que el proceso de

pesca mexicana es con cerco, se llegan a matar delfines en algunas de estas capturas. Sin embargo, por compromisos internacionales asumidos por México, la población de delfines que se llega a matar es tan pequeña que no alcanza al 0.1% de la población de los que hay en el Océano Pacífico que es donde pesca México. La mayoría de los países pescan con dispositivos flotantes, es decir, con una boya integrada con tecnología que avisa cuando hay suficiente masa biológica debajo de ella. Se agregan ahí varias especies, tiran las redes sobre el dispositivo y las levantan no sólo con atunes, sino con muchísimas otras especies que, en ocasiones, pueden incluir a delfines.

México, en el caso de la OMC, demostró que otorgar la etiqueta a quienes pescaban con este método y no otorgársela a la flota atunera mexicana era una discriminación en su contra, ya que el etiquetado no demuestra lo que supuestamente pretende informar al consumidor, que es el que no se mataron delfines en la pesca de ese atún, lo cual no necesariamente es cierto. México demostró que, incluso, el método de pesca con objetos flotantes es todavía más agresivo contra muchas otras especies y no sólo delfines, en tanto que la pesca mexicana está sujeta a compromisos internacionales, que le obligan a pagar observadores externos y ajenos a las compañías pesqueras mexicanas que no pueden pescar después de la puesta del sol y se les exige un registro de cuántos delfines llegan a matar. La flota mexicana utiliza el método más sustentable de pesca, además de que pesca atunes de gran tamaño que ya son maduros, mientras que los demás pescan muchas veces sobre atún juvenil, que son de menor tamaño y que no han alcanzado su edad reproductiva. Este también es un problema de la pesca no regulada que está acabando con las poblaciones de animales en los océanos.

Ahora bien, es importante señalar que todos los acuerdos comerciales permiten imponer medidas para la protección de la vida la salud animal o vegetal. Cuando México llegó al caso de la OMC en defensa de sus exportaciones de atún, se pensaba que la medida de EE. UU era para proteger a los delfines, y para nuestra sorpresa el objetivo de la etiqueta de *Dolphin Safe* era simplemente informar al consumidor que en la pesca de ese atún no se habrían matado delfines y, por tanto, México no cumplía con los requisitos de esa etiqueta porque sí lo hace, aunque ocasionalmente y en un número prácticamente inocuo. No obstante, México logró demostrar que EE. UU y todos los que le venden atún a ese país matan a muchas otras especies cada que pescan atún con métodos de pesca distintos al utilizado por la flota mexicana. Fue por esto por lo que se ganó el caso del atún, ya que se demostró que, de manera discriminatoria, a México se le negaba la etiqueta y sí se les otorgaba a otras flotas pese a que no pueden garantizar que al pescar atún no hayan matado algún delfín. Derivado de esto, EE. UU modificó los requisitos para obtener la etiqueta, confiando en los capitanes de los barcos quienes deberían declarar si se mataron o no delfines, y con esto convencieron a la OMC de que es probable que con estos ajustes EE. UU haya eliminado la discriminación, ya que se estaría cumpliendo con el objetivo de informar verazmente que ya no se están matando delfines. Sin embargo, será necesario verificar que realmente eso no sucede, y se podría volver a obtener evidencia necesaria

para demostrar que estas nuevas medidas adoptadas por EE. UU tampoco cumplen con su objetivo. En ese sentido, México tendría nuevamente herramientas para iniciar un nuevo caso de atún en la OMC o en otro tribunal internacional como los paneles del T-MEC, si es que se llegara a obtener esa evidencia.

¿Esta historia que demuestra? Que los mecanismos de solución de controversias comerciales internacionales, para casos como del atún, no son suficientes para resolver la problemática internacional en este tipo de materia y que no podemos apoyarnos en los mecanismos de los tratados comerciales internacionales para pretender que por ahí se resuelva la problemática de fondo que vive la pesca día a día, la cual va mucho más allá del tema del intercambio comercial o de la exportación e importación de estos productos. No son estos los mecanismos idóneos para resolver este tipo de temas como tampoco lo son para otros como el calentamiento global. ¿Qué se va a hacer cuando sea necesario cambiar las rutas por cambios en las corrientes marítimas por estas circunstancias? Recuerdo, por ejemplo, un caso de la OMC en el tema de sardinias donde después de llevar a cabo todo el procedimiento de la disputa, al final del día cuando el asunto ya se había resuelto, ya no existían sardinias en esa región y el país que estaba demandando ya no tenía nada que implementar porque ya no había sardinias en los océanos en los que se pescaba. Con esto quiero ejemplificar, otra vez, que estos mecanismos de solución de controversias toman mucho tiempo en alcanzar una resolución. Personalmente estuve involucrado en el caso del atún durante ocho años y al día de hoy puedo decir que no se ha resuelto esa controversia porque México sigue sin recibir una etiqueta para poder comercializar un atún sustentable y de una muchísima mejor calidad en los EE. UU, lo que paradójicamente tal vez sea un beneficio para el consumidor mexicano porque mucho de ese atún se queda en México en lugar de exportarse.

También tuve oportunidad de participar en un mecanismo privado para un etiquetado igualmente sustentable, y lo menciono para ilustrar que la solución a este tipo de problemáticas no nada más la tiene el gobierno, sino que los gobiernos pueden trabajar con organismos internacionales como lo hizo Reino Unido, donde establecieron un organismo privado con apoyos de gobierno (pero que se maneja de manera autónoma), que otorga etiquetas a quienes pueden demostrar científicamente que su pesca es sustentable. Los representantes de la industria atunera tuvieron a bien confiarme la defensa de sus intereses para obtener este etiquetado al cual se puede oponer cualquier persona en caso de que se cuestione la sustentabilidad de la flota pesquera que lo solicita. En este caso, pese a objeciones infundadas de quienes niegan la etiqueta en Estados Unidos, la industria pesquera mexicana obtuvo este etiquetado para comercializar sus productos en Europa de una manera mucho más eficiente, ya que con esta etiqueta se les permite entrar a los canales de venta en la Unión Europea (UE), aunque le cuesta mucho dinero a la industria atunera mexicana cumplir con estos tipos de estándares que no se exigen en otros productos y que sí se están acabando el recurso.

En la industria del atún hubo presión por argumentos de defensa de los delfines y no por proteger al atún mismo. Curiosamente hay una visión de la pesca en donde a este producto no se le presta tanta atención y se sigue pescando de manera indiscriminada, sin regular su pesca lo suficiente. Mientras tanto nuestro atún mexicano sigue siendo altamente regulado y, además, enfrenta problemas para su captura como lo fue, por ejemplo, recientemente un decreto mediante el cual se declara zona prohibida para la pesca ciertas regiones del Pacífico, escondiendo detrás intereses económicos de otra índole al permitir o restringir esas aguas para prestar y realizar servicios de buceo y de ecoturismo cerca de ciertas islas donde los barcos mexicanos pescaban utilizando estos métodos sustentables. Todo esto lo permitió el gobierno, a través de la entonces Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), lo cual resultó adverso para la industria pesquera mexicana. Lo que quiero poner sobre relieve es que una de las industrias pesqueras más reguladas, con muy pocas empresas que se dedican a ello y que pescan de manera sustentable (lo cual les cuesta muchísimo para poder producir algo de tan buena calidad), está compitiendo con una serie de productos que no están regulados y sujetos a este tipo de mecanismos y que, por lo tanto, sí se están acabando los recursos.

Finalmente, es una problemática demasiado compleja que difícilmente vamos a poder atender con mecanismos de solución de controversias preestablecidos. Debemos pensar en mecanismos de controversias *ad-hoc* y, si México va a regular sobre estos temas, debe pensar en cómo va a sancionar a quienes lo incumplan porque es imposible estar en una disputa por más de 8 años para que después se pueda modificar cualquier medida y no haya ninguna sanción para quienes incumplieron con sus obligaciones internacionales.

Después de haber trabajado tantos años en la Secretaría de Economía, es mi opinión que cualquier regulación debe ser con un enfoque multilateral, aunque nadie más se sume a las discusiones, para que no suframos después de un efecto bumerang cuando empecemos a enfrentar las medidas que cada país unilateralmente va a empezar a implementar en sus territorios para proteger indirectamente la pesca y comencemos a ver etiquetados de este tipo por todos lados: etiquetados ecológicos, etiquetados sustentables, etc. La OMC ya demostró que tiene un alcance muy limitado. El acuerdo sobre las subvenciones, por ejemplo, tan sólo cubre uno de los aspectos que afectan a la pesca, ¿Es muy importante tratar estos temas de manera multilateral? Sí, ¿Se atendió de manera multilateral? Sí, pero todo está sujeto a un mecanismo que es ineficiente y que además se encuentra parcialmente afectado con un órgano de apelación que está bloqueado porque EE. UU no ha apoyado el nombramiento de nuevos miembros para que lo constituyan.

En la actualidad, no hay manera de resolver una controversia comercial internacional en el marco de la OMC de manera definitiva. Es muy probable que México, Canadá y EE. UU volteemos al ver al T-MEC para delimitar si por esa vía vamos a poder resolver algunas de

estas controversias en materia pesquera, las que, en todo caso, se van a limitar al aspecto comercial. México carece todavía de una regulación con este enfoque internacional y, si no regulamos con ese enfoque, vamos a terminar sujetos a bloqueos extranjeros de nuestros productos y nos vamos a quedar con nuestros productos en casa, sin poder comercializarlos en el exterior y sufriendo de una competencia desleal.

## 18. El papel de México en controversias comerciales internacionales en materia pesquera

**Dr. José Joaquín Piña Mondragón**

Miembro del Programa de Investigadores por México  
del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías

### Introducción

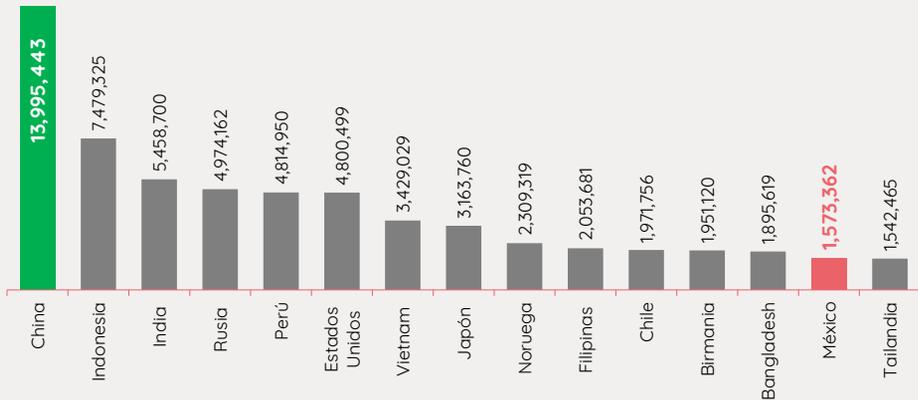
La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada en septiembre de 2015 por la totalidad de países Miembros de la ONU contempla 17 objetivos y 69 metas integrales e indivisibles de alcance mundial para un plazo de 15 años, las cuales engloban las tres dimensiones del desarrollo sostenible -economía, sociedad y medio ambiente-.

En ese sentido, el Objetivo 14: “Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos”, está integrado por siete metas y tres mecanismos de implementación que ponen énfasis en la importancia de cumplir con las obligaciones derivadas de diversos instrumentos internacionales, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992; la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que entró en vigor el 16 de noviembre de 1994 y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo, del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002.

Específicamente, la meta 14.4 estableció el propósito para el año 2020 de reglamentar de un modo más eficaz la explotación de los recursos pesqueros y terminar con la pesca excesiva, ilegal, no declarada y no reglamentada y las prácticas pesqueras destructivas.

En términos generales, la importancia de esta meta estriba en que los océanos albergan una gran diversidad de especies y prestan diversos servicios ecosistémicos que son indispensables para la supervivencia humana, como aprovisionamiento de alimentos, abonos, combustibles, medicamentos y otros insumos de uso doméstico. Además de la importante función reguladora del clima, absorción de nutrientes, secuestro de carbono y descomposición de residuos, también permiten el desarrollo de actividades recreativas como la navegación y pesca deportiva. En suma, constituye uno de los ecosistemas de mayor riqueza y diversidad biológica en el planeta.

Gráfica 18.1. Ranking de los 15 países con mayor producción pesquera del mundo 2019  
(en millones de toneladas métricas)



Fuente: Elaboración propia con datos del *Fishery and Aquaculture Statistics 2019*, FAO, pág. 9.

Sin embargo, la mala gestión del medio ambiente marino durante años ha generado efectos adversos, como la contaminación de los mares y la sobreexplotación de los recursos pesqueros, deteriorado considerablemente las condiciones físicas y biológicas de los océanos y provocado la extinción y/o disminución paulatina de especies, como el caso de baiji, una especie de delfín de agua dulce nativa del río Yangtsé en China considerada extinta, o la totoaba y la vaquita marina, especies endémicas del Norte del Golfo de California en grave peligro de extinción.

Para el caso particular de México, a pesar de lo extenso de sus litorales, con una longitud de 11,122 kilómetros de línea costera sin contar las islas (la décimo tercera a nivel mundial), aunado a su ubicación geográfica estratégica entre la vertiente del Océano Atlántico y el litoral del Pacífico y la gran biodiversidad de especies marinas que albergan sus aguas correspondiente al 12% mundial, el país ocupa la 14ª posición en términos de producción pesquera en el mundo, incluso después de Perú y Chile en Latinoamérica (ver Gráfica 18.1).

Por otro lado, la contribución del sector pesquero y acuícola al PIB nacional es relativamente baja, pues en 2018 representó apenas el 0.08% (CONAPESCA, 2020); con una producción que se encuentra principalmente concentrada en el Océano Pacífico Norte en cuatro entidades: Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora, las cuales aportan en conjunto el 70% de la producción pesquera nacional (INEGI, 2019), (ver Mapa 18.1).

Aunado a lo anterior, el sector pesquero en México enfrenta problemáticas relacionadas con la pesca ilegal, el empleo de artes y métodos de pesca no sustentables y la sobreexplotación de algunas especies marinas, llegando incluso al punto de estar catalogadas en peligro

Mapa 18.1. Nivel de producción pesquera en México por entidad federativa 2019



Fuente: INEGI. Censos Económicos 2019. Nivel de producción pesquera en México por zonas.

de extinción, tanto por la Lista Roja de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), como por el Apéndice I de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), lo que ha generado la imposición de sanciones para impedir la comercialización de algunos productos pesqueros en mercados internacionales.

A partir de la problemática enunciada, el presente documento pretende contribuir con propuestas de mejora que involucren tanto a autoridades como a las comunidades que directamente desarrollan actividades en el sector pesquero, a partir del análisis y del papel desempeñado por México en cuanto al cumplimiento de la meta 14.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), relativa a reglamentar de un modo más eficaz la explotación de los recursos pesqueros y terminar con la pesca excesiva, ilegal, no declarada y no reglamentada y las prácticas pesqueras destructivas. En particular, se parte del estudio y análisis de tres controversias internacionales que ha enfrentado México y que tienen que ver con la imposición de sanciones comerciales por parte de Estados Unidos, relacionadas con la captura incidental de especies no objetivo, mediante el uso de artes o métodos de pesca no sustentables con el medio ambiente marino.

Nos referimos, en primer lugar, al conflicto relacionado con la pesca de atún con redes de cerco y la captura incidental de delfines; en segundo lugar, a la pesca de camarón y la captura incidental de tortugas marinas debido al uso inadecuado de dispositivos excluidores en las redes de arrastre y, finalmente, a la pesca de totoaba con redes de enmalle y la captura

incidental de la vaquita marina, ambas especies endémicas del Alto Golfo de California, que se encuentran catalogadas como especies en peligro de extinción de acuerdo con los criterios de la UICN y el Apéndice I de la CITES.

## La pesca del atún y la captura incidental de delfines

Los antecedentes del conflicto medioambiental en que se ha visto envuelta la industria atunera mexicana durante más cuarenta años los encontramos en el papel cada vez más relevante que fue adquiriendo México con relación al reconocimiento de sus límites territoriales y la creación de su ZEE, un concepto sin lugar a dudas novedoso que surgió de los esfuerzos realizados en el marco de la Tercera Conferencia del Mar de 1982, foro que dio lugar a la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar concluida en *Montego Bay*, Jamaica, el 10 de diciembre de 1982. El artículo 55 de este instrumento la define como:

“ un área situada más allá del mar territorial adyacente a éste sujeta al régimen jurídico específico establecido en esta parte de acuerdo con el cual los derechos y la jurisdicción del Estado ribereño y los derechos y libertades de los demás Estados se rigen por las disposiciones pertinentes de esta Convención. ”

Se trata de un concepto sumamente relevante porque en dicha área los países ejercen derechos soberanos para propósitos de administración, conservación, exploración y explotación de sus recursos naturales marinos. En ese sentido, el reconocimiento dado mediante la expedición del Decreto por el que se fija el límite exterior de la ZEE de México, publicado en el DOF el 7 de julio de 1976, representó importantes ventajas a la flota atunera mexicana para la captura de atún aleta amarilla. Por el contrario, esta situación no fue favorable para los intereses de la industria pesquera de Estados Unidos que se vio impedida para continuar pescando en aguas territoriales de México.

En consecuencia, a partir del 4 julio de 1980 el gobierno mexicano asumió la postura de detener aquellas embarcaciones extranjeras que pescaran en su ZEE. No obstante, tres días después la Armada de México identificó dos embarcaciones pesqueras estadounidenses en la zona, por lo que se dispuso a confiscar las embarcaciones, el atún capturado y el equipo de pesca. En respuesta, el 14 de julio de 1980 el gobierno de Estados Unidos impuso un primer embargo que impidió la comercialización del atún mexicano en su mercado, el cual se prolongó hasta el 13 de agosto de 1986. Durante este primer bloqueo, la industria atunera mexicana tuvo que hacer frente a múltiples dificultades para comercializar su producto en el mercado europeo, principalmente en Alemania, Francia, Inglaterra e Italia. Al final consiguió colocarse en una posición cada vez más favorable, logrando incluso aumentar su flota pesquera.

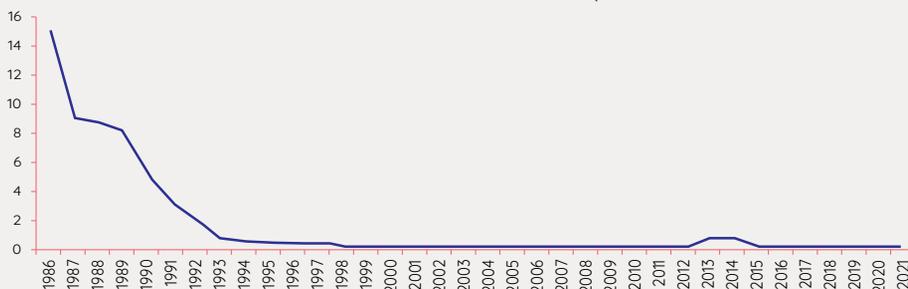
Mientras tanto, la industria atunera en Estados Unidos se enfrentaba a muy bajos niveles de producción, lo cual redundó en despidos y cierre de instalaciones. Ante esta situación optó por poner en marcha una campaña de desprestigio respaldada por grupos ecologistas para inhibir la competencia del atún mexicano, bajo el argumento de proteger a los delfines que quedaban atrapados en las redes de cerco utilizadas por los pescadores mexicanos durante la captura del atún; es decir, se trataba de una captura incidental de una especie no objetivo durante el proceso de pesca de atún.

De esta forma, el 28 de agosto de 1990 se impuso un segundo embargo al atún mexicano bajo el argumento de que los métodos utilizados por los pescadores con sus redes de cerco rebasaban los límites permitidos de muerte incidental de delfines por lance, según lo establecido por la *Ley de Protección a los Mamíferos Marinos de Estados Unidos*. Esta situación deriva de un fenómeno interesante de sinergia en el proceso de alimentación entre ambas especies, que hace que los bancos de atún se desplacen por debajo de los grupos de delfines que nadan en la superficie, lo que facilita a los pescadores su localización, y cuando las embarcaciones emplean redes de cerco para capturar el atún, si los delfines quedan enganchados en ellas y no son liberados, no pueden salir a la superficie a respirar y mueren (Piña, 2016, p. 30).

Debe reconocerse que la pesca a través de las redes de cerco efectivamente incrementó los niveles de captura de atún hasta casi 3 millones de toneladas por año, aunque también la tasa de mortalidad incidental de los delfines (ver Gráfica 18.2).

Este segundo embargo sí generó daños importantes a la industria atunera mexicana y a las actividades económicas asociadas a ella, pues en 1992 el Congreso de los Estados Unidos promulgó la *Ley de Información al Consumidor para la Protección de Delfines*, estableciendo con ello la certificación de atún *Dolphin Safe* o “delfín seguro”, un etiquetado destinado únicamente a aquellos productos de atún cuyo proceso de pesca no rebasara la tasa de mortalidad de delfines por lance.

Gráfica 18.2. Tasa anual de mortalidad de delfines por lance (1986-2021)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Planeación, Programación y Evaluación de CONAPESCA, 2022.

Tras este segundo embargo, México solicitó en 1991 el establecimiento de un Grupo Especial ante el Departamento de Controversias Comerciales del entonces GATT. En su informe final, el Grupo Especial determinó que la prohibición de importar atún mexicano por parte de Estados Unidos no estaba amparada por las disposiciones del Acuerdo. No obstante, el gobierno mexicano decidió no adoptar la resolución para no afectar la fase final de negociaciones con Estados Unidos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), por lo que ambos gobiernos decidieron resolver la controversia al margen del mecanismo previsto por el GATT.

Desde entonces, el gobierno de México ha emprendido esfuerzos para la protección del delfín, modificando tanto los métodos utilizados en la captura y extracción del atún, como involucrando a observadores a bordo de las embarcaciones. Incluso en febrero de 1999, ratificó el Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación del Delfín, instrumento multilateral vinculante operado a través del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT).

A pesar de los esfuerzos, el Departamento de Comercio de Estados Unidos mantuvo el embargo hasta el año 2004, aunque permaneció la prohibición de conceder el etiquetado *Dolphin Safe* al atún mexicano. Nuevamente, el gobierno de México debió acudir a instancias multilaterales para solucionar la controversia, aunque en esa ocasión conforme al mecanismo de solución de diferencias de la OMC.

El 24 de octubre de 2008, México y Estados Unidos celebraron consultas en el marco del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias de la OMC; sin embargo, no fue posible resolver la controversia mediante éstas, por lo que el 9 de marzo de 2009, el gobierno de México solicitó el establecimiento de un Grupo Especial.

El argumento central de México se basó en que durante más de 20 años se había negado el acceso y comercialización efectiva al mercado estadounidense para sus productos de atún; en principio, a través de una prohibición absoluta de importarlo y, posteriormente, impidiendo el uso del etiquetado *Dolphin Safe*, aun cuando el atún mexicano hubiera sido capturado con métodos y técnicas de pesca que cumplieran con las disposiciones del Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines. Por otro lado, para el atún importado de otros países, no se implementaban medidas comparables para la protección de los delfines, y aun así podían beneficiarse del etiquetado *Dolphin Safe*, situación contraria a los principios de trato nacional y de nación más favorecida que rigen las disposiciones del organismo multilateral.

A partir de las manifestaciones y argumentos formulados por ambos países, el Grupo Especial en su informe final concluyó que las regulaciones de los Estados Unidos sobre el etiquetado *Dolphin Safe*, habían anulado o menoscabado ventajas comerciales para México.

En consecuencia, recomendó al Órgano de Solución de Diferencias que requiriera a Estados Unidos poner sus medidas de conformidad con las disposiciones de la OMC. Sin embargo, ambos países optaron por apelar algunas de las consideraciones del Grupo Especial y finalmente se autorizó a México la aplicación de represalias comerciales.

Este conflicto que se ha prolongado por más de cuatro décadas constituye sin duda uno de los dramas medioambientales más costosos y perjudiciales para México, por sus implicaciones no sólo en el ámbito económico y comercial, sino también desde el punto de vista de protección del medio ambiente marino (Piña, 2016, p. 33).

### La pesca de camarón y la captura incidental de tortugas

Otra de las controversias relacionadas con la aplicación de sanciones comerciales impuestas a México por Estados Unidos, tuvo lugar el 30 de abril de 2021, cuando el gobierno estadounidense notificó a la CONAPESCA, que a partir del mes de mayo de 2021 se suspendería de manera indefinida la importación de camarón silvestre mexicano capturado en aguas profundas, bajo el argumento de que las embarcaciones camaroneras utilizaban artes de pesca dañinos para el medio ambiente marino, lo que estaba provocando la muerte incidental de tortugas marinas, catalogadas como especies en peligro de extinción por la CITES, al no utilizar adecuadamente los dispositivos excluidores que permiten a las tortugas que quedan atrapadas en las redes de arrastre camaroneras escapar y salir a la superficie a respirar.

La importación de camarón mexicano a Estados Unidos ya había sido objeto de bloqueos en años anteriores, como en el 2010 y 2018, que de igual forma se aplicaron por la falta de uso o empleo adecuado de dispositivos excluidores de tortugas. No obstante, el embargo impuesto en 2010 se logró eliminar tan pronto como los pescadores recibieron capacitación en cuanto al uso apropiado de los dispositivos, aunque también influyó que en abril de 2010 ocurrió una de las peores catástrofes ecológicas en el Golfo de México, cuando una plataforma petrolífera de la empresa *British Petroleum* explotó y derramó alrededor de 76 millones de litros de petróleo crudo al mar, lo que impidió a la flota estadounidense la pesca de camarón y finalmente favoreció la reapertura a la importación de camarón mexicano al mercado estadounidense.

Por otro lado, el embargo del año 2018 no afectó únicamente la importación de camarón, sino de cualquier producto pesquero que fuera capturado con redes agalleras en aguas del Norte del Golfo de California, pues nuevamente se identificó que los métodos utilizados por los pescadores mexicanos provocaban la captura y muerte incidental no sólo de tortugas, sino también de otras especies endémicas que están consideradas en grave peligro de extinción como la vaquita marina.

Por su parte, el embargo impuesto al sector camaronero mexicano en 2021 derivó de la falta de capacitación a los pescadores y de inspecciones regulares para verificar el manejo correcto de los dispositivos excluidores de tortugas colocados en las redes de arrastre, situación que motivó la suspensión de la certificación y, en consecuencia, la prohibición de importar a Estados Unidos camarón silvestre capturado en aguas profundas. Esta medida se adoptó a partir de una visita de verificación que se realizó en los puertos de Sonora, Sinaloa, Tamaulipas y Campeche, en donde las autoridades estadounidenses identificaron deficiencias en dispositivos excluidores colocados en 106 redes camaroneras.

Un dato que nos permite dimensionar el efecto que puede provocar este tipo de sanciones tiene que ver con que la pesca de camarón en México genera alrededor de 42,000 empleos y representa una fuente de ingresos para los pescadores únicamente durante la temporada de captura del crustáceo, lo que les permite subsistir como un complemento al desarrollo de otras actividades económicas menos remuneradas. Aunado a esto, hay que tomar en cuenta que la mayor parte del camarón que se exporta es silvestre, porque es el de mayor tamaño y el más valorado en el mercado de Estados Unidos, pues el que proviene de la acuicultura es más pequeño y no logra competir con el producido en Asia, por lo que se vende más bien en el mercado mexicano.

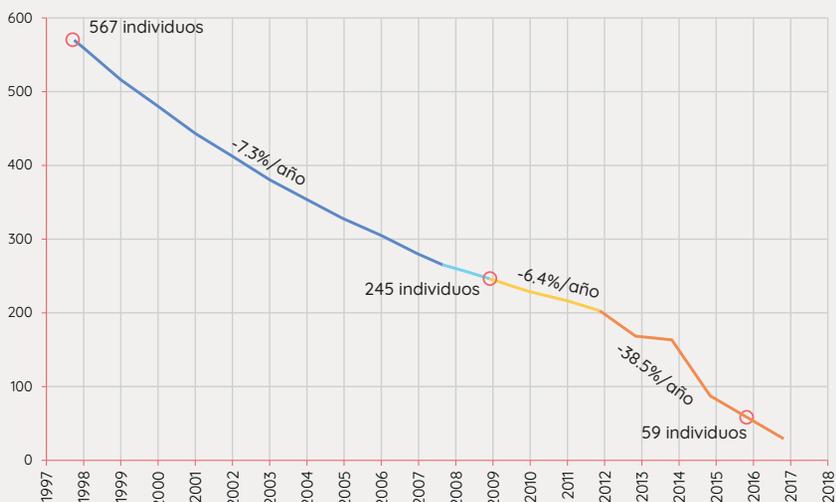
Finalmente, tras una nueva inspección realizada del 16 al 30 de septiembre de 2021 por una delegación estadounidense en varias entidades, como Baja California Sur, Campeche, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Veracruz, se verificó el uso correcto de los artes de pesca conforme a la Norma Oficial Mexicana (NOM-061-SAG-PESC/SEMARNAT-2016), que establece las especificaciones técnicas de los excluidores de tortugas marinas utilizados por la flota de arrastre camaronera en aguas de jurisdicción federal de México, logrando con ello la recertificación del camarón mexicano y el levantamiento del embargo por parte del gobierno de Estados Unidos.

## **La pesca ilegal de totoaba y la captura incidental de vaquitas marinas**

Es bien sabido que el Alto Golfo de California constituye el hábitat natural de diversas especies, algunas de ellas endémicas como la totoaba y la vaquita marina, que están catalogadas en peligro de extinción por la NOM-059-SEMARNAT-2010, el Apéndice I de CITES y la Lista roja de la UICN.

Fue hasta la década de los setenta del siglo XX que se reconoció por primera ocasión el riesgo que representa la sobrepesca de totoaba en la zona, cuya venta ilegal de su vejiga natatoria puede alcanzar precios de hasta \$60,000 USD en países asiáticos como China, Corea del Sur, Hong Kong y Japón, debido a las supuestas propiedades afrodisíacas y medicinales que se le atribuyen. Aunado a lo anterior, la pesca de esta especie con las redes de enmalle,

Gráfica 18.3. Tamaño poblacional estimado de la vaquita marina (1997-2016)



Fuente: Programa para la conservación, recuperación, reproducción y repoblación de la vaquita marina. SEMARNAT, 2017.

camaroneras y otras pesquerías que son utilizadas por pescadores de puertos aledaños al Alto Golfo de California, como San Felipe, Puertecitos, Puerto Peñasco y Santa Clara, ha provocado la rápida disminución de la población de vaquitas marinas derivada de su muerte incidental.

En 1997 el tamaño de la población de vaquitas marinas se calculó en 567 individuos; no obstante, el incremento de la actividad pesquera ilegal en la zona, vinculada a la pesca incidental como el principal factor de impacto, provocó que en 2009 se estimara una población remanente de 245 vaquitas (ver Gráfica 18.3). En la actualidad, a través de dispositivos de proyección acústica que captan las vocalizaciones de muy alta frecuencia que emiten los cetáceos, se calcula una población de alrededor de ocho a 10 individuos.

Para agravar esta problemática, en los últimos años grupos criminales organizados se han vinculado con la pesca y el tráfico ilegal de totoaba hacia otros países. Por un lado, encontramos a pescadoras y pescadores que operan de forma independiente con el propósito de aumentar sus ingresos; pero también a aquellos que trabajan directamente con agrupaciones más organizadas que les proveen de las embarcaciones y el equipo de pesca y; adicionalmente, están los llamados *totoaberos* o *narcobucheros*, que forman parte de esas organizaciones criminales más estructuradas que zarpan clandestinamente en embarcaciones con cinco o más sujetos a bordo. Su *modus operandi* consiste en extraer el buche a bordo de la embarcación, el cual ocultan en compartimentos secretos y tiran el resto del pescado al mar colocándole una piedra en la boca para que se hunda y no dejar restos flotando; posteriormente, se ha identificado que trasladan los buches hacia los llamados

*secaderos*, para de ahí transportarlos con mayor facilidad a diversos puntos fronterizos como Tijuana o Mexicali, para su salida de México con dirección hacia Los Ángeles, San Diego o San Francisco en Estados Unidos, clasificados arancelariamente como pescado seco, teniendo como destino final algunos restaurantes asiáticos ubicados en ciudades como Hong Kong, Shanghái o Tokio, en donde se venden a altos precios como platillo gourmet.

Ante esta problemática cuatro organizaciones ambientales solicitaron la celebración de consultas de conformidad con el artículo 24.29.2 del T-MEC para que la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) investigue si el gobierno de México ha sido omiso en aplicar de manera efectiva las disposiciones de la *Ley General de Vida Silvestre* (artículo 55), su Reglamento (artículo 56) y otros acuerdos que prohíben la pesca de totoaba y el uso de artes de pesca como redes agalleras en el Norte del Golfo de California, que ha provocado a través de los años un declive de la población de vaquita marina debido a su muerte incidental, en franca contravención a los compromisos alcanzados en el marco del T-MEC. En respuesta a la solicitud, el gobierno mexicano señaló que, entre los años 2019 y 2021, ha implementado diversas acciones como el decomiso de 2,363 vejigas de totoaba, impuesto multas por un monto cercano a los 337 millones de pesos y confiscado 384 redes de enmalle. Sin embargo, el Secretariado de la CCA consideró que aún quedan temas pendientes por resolver con relación a la aplicación efectiva de su legislación.

## Conclusiones

La actividad pesquera en México se ha visto envuelta en diversas problemáticas relacionadas con la pesca excesiva, ilegal, no declarada y no reglamentada, por lo cual ha enfrentado bloqueos y otro tipo de sanciones comerciales internacionales, en su mayoría impuestas por Estados Unidos, debido al uso de métodos de pesca no sustentables con el medio ambiente marino, como es el caso de la pesca del atún y la captura incidental de delfines; la pesca de camarón y el uso no adecuado de dispositivos excluidores de tortugas; y la pesca ilegal de totoaba relacionada con la captura incidental de la vaquita marina.

Frente a esta situación, debe adoptarse una estrategia proactiva y coordinada entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno, que refuerce las tareas de inspección y vigilancia con el apoyo de tecnologías de monitoreo y posicionamiento que permitan identificar embarcaciones dedicadas a la pesca ilegal en zonas restringidas; promover el consumo responsable de productos que provengan de la pesca legal; y establecer mecanismos para conocer el origen y destino final de las principales pesquerías, pues a pesar de haberse expedido numerosa reglamentación para tratar de regular la actividad pesquera, el actual Reglamento de la *Ley de Pesca y Acuicultura Sustentables*, no contempla mecanismos para la implementación de sistemas de trazabilidad de recursos pesqueros, por lo cual continúan dándose prácticas depredadoras tanto por parte de las personas que pescan como de organizaciones criminales bien estructuradas, que han provocado el deterioro de

los ecosistemas marinos e impedido la regeneración del ciclo natural de diversas especies. Se recomienda fomentar la reconversión tecnológica en cuanto al uso de artes y métodos de pesca sustentables; y económica, para que las comunidades pesqueras que enfrentan una situación de constante precariedad que las orilla a la pesca ilegal, se involucren en el desarrollo de otro tipo de actividades como la acuicultura y el turismo, procurando que las generaciones futuras que se encuentran en zonas portuarias se dediquen a otras actividades alternativas y no se siga sobreexplotando el ecosistema marino. Lo anterior implica poner a los integrantes de las comunidades al centro de la mesa de debate asegurando su representatividad y equidad para identificar cuáles son las necesidades y problemáticas específicas que enfrentan, tomándolas como punto de referencia para la construcción de consensos en cuanto a la toma de decisiones y propuestas de solución que se adopten. En ese sentido, la mejor enseñanza que dejan los conflictos que enfrenta México en el sector, consiste en reconocer que el aprovechamiento adecuado y sustentable de sus recursos marinos no se encuentra en su abundancia, sino en su buen manejo y conservación.

## Referencias

---

- Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca. (2020). *Programa Nacional de Pesca y Acuicultura 2020-2024*. México.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2019). *Fishery and Aquaculture Statistics 2019*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (15 de julio de 2020). *Censos Económicos 2019*. México.
- Piña Mondragón, José Joaquín. (2016). *La defensa de la industria atunera mexicana en la OMC*. Serie Estudios Jurídicos, No. 83. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2017). *Programa para la conservación, recuperación, reproducción y repoblación de la vaquita marina en su hábitat*. México.
- Zamora Saenz, Itzkuauhtli (2022). *Alternativas para mejorar la Inspección y Vigilancia en las Costas Mexicanas*. *Temas de la Agenda*, no. 40 (agosto). Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

## 19. Los instrumentos voluntarios como mecanismo para el cumplimiento de los tratados comerciales y la protección de los océanos

**Dr. Enrique Sanjurjo**

Consultor independiente y director ejecutivo de Pesca alternativa de Baja California

Existe un marco jurídico internacional muy complejo para el manejo de los océanos. Este consta de diversos acuerdos que deben ser firmados y ratificados por los países para su entrada en vigor y aplicación. Entre los acuerdos más importantes a nivel global están la CONVEMAR, el Acuerdo de las Naciones Unidas Sobre Poblaciones de Peces (UNFSA), el Acuerdo de Cumplimiento de la FAO sobre pesca INDNR, el Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto (AMERP), y el Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL), por mencionar algunos. El marco jurídico internacional se complementa con convenciones de ámbito más amplio, pero que también aplican en los océanos como la Convención de Especies Migratorias (CEM) o la Convención sobre el CITES. Además de los convenios internacionales de carácter global, existen convenios a nivel regional tal como la Convención para la Conservación y Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe (Convenio de Cartagena); y otro tipo de acuerdos multilaterales para temas pesqueros específicos como los Organismos Regionales de Ordenación Pesquera (OROP). Finalmente, el manejo de los océanos también está influenciado por los tratados comerciales, en los que, para evitar malas prácticas comerciales, establecen medidas para homologar regulaciones, las cuales también aplican para el caso de la conservación de los océanos

El resto de la plática ahondaré en el tema de los tratados comerciales y en particular del TLCAN y el nuevo T-MEC que sustituye al TLCAN. Cuando entró en vigor el TLCAN en 1994, México no tenía una regulación ambiental comparable a la de sus socios comerciales; sin embargo, este era un requisito para asegurar que se compitiera en condiciones justas para los tres países. Sin duda, hubo muchas maneras en las que México fue fortaleciendo su regulación ambiental hasta hacerla comparable con la de sus socios comerciales; pero para fines de esta presentación comentaré dos de ellas: el programa de auditoría voluntaria y la modificación de los programas de apoyo forestal. Seleccioné estos dos casos, no por ser los más emblemáticos o importantes, sino porque nos dan lecciones importantes que podemos aplicar para el cumplimiento del T-MEC.

Para tener regulaciones comparables con las de nuestros socios comerciales, entre 1992 y 1994 se emitieron normas ambientales que regulaban la actividad industrial en temas tan diversos como contaminación del aire, agua y suelo. En ese momento, muy pocas empresas cumplían con la normatividad recién promulgada y, en caso de aplicarla, muchas empresas hubieran tenido que cerrar. Para evitar el cierre de empresas y cumplir con nuestros socios comerciales, se creó el programa de auditoría voluntaria. Las empresas (principalmente las interesadas en exportar), se inscribían al programa de manera voluntaria, los auditores las visitaban y junto con la empresa hacían un plan de acción para llegar al cumplimiento de las normas. Posteriormente, se programaban auditorías en las que se revisaba el cumplimiento del calendario establecido. Con este esquema se logró transitar hacia el cumplimiento de una regulación ambiental equiparable a la de nuestros socios, sin tener que cerrar empresas.

De manera muy similar pasó con la parte forestal. México tenía un programa forestal de subsidios para apoyar la producción de madera, pero nuestras reglas forestales no cumplían con las exigencias del TLCAN. Lo que se hizo fue diseñar un nuevo programa de desarrollo forestal sustentable, en el que sólo las empresas que cumplían con criterios similares a las de las regulaciones de nuestros socios comerciales recibían apoyos productivos. El resto sí recibía apoyos, pero eran para mejorar las prácticas forestales y cumplir con la normatividad.

Sin duda estos dos casos pueden servir de ejemplo para cumplir con las exigencias de manejo pesquero sostenible y conservación de océanos establecidas en el capítulo 24 del T-MEC. Así como el TLCAN tuvo mucho énfasis en el tema industrial, el más relevante en el capítulo 24 del T-MEC son los océanos. Siete de los 17 títulos que contiene el capítulo 24 tienen que ver con la pesca sostenible y la conservación de los recursos marinos. A saber:

1. Captura Marina Silvestre - El texto establece que el incumplimiento con los acuerdos respecto a la captura marina silvestre puede generar sanciones comerciales siempre y cuando: (a) exista evidencia científica, (b) la sanción proteja al objeto de conservación, (c) se dé al país una oportunidad razonable, y (d) en su caso que exista cooperación con el OROP correspondiente.
2. Manejo pesquero sostenible - El texto establece algunos siguientes puntos importantes: (a) prevención de sobrepesca: límites acceso, tiempo, área o captura; (b) control de captura incidental: artes de pesca y regulaciones; y (c) prohibición del aleteo.
3. Conservación de especies - El texto se refiere específicamente a tiburones, tortugas, aves y mamíferos marinos. Las partes se comprometen a: (a) realizar estudios de población y afectación, (b) investigación en artes de pesca, (c) medidas para combatir la captura incidental (zona, tiempo...) y (d) cooperación.
4. Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (INDNR) - Hay dos temas muy relevantes para México en este punto. Uno es la indicación de que los tres países

deben ratificar el AMERP y el otro tema es el ordenamiento pesquero. México debe concluir el ordenamiento pesquero, o al menos el registro de embarcaciones menores para cumplir con este apartado. Además, los tres países deben demostrar que tienen acciones para combatir la pesca ilegal y que estas son al menos comparables con las acordadas en las OROP.

5. Basura marina – El capítulo 24 tiene también un apartado sobre la basura marina; si bien el texto no hace referencia a las redes de pesca abandonadas, este es un tema que se debe incluir, ya que estas redes representan el 46 y 70 por ciento de los plásticos en el mar.
6. Contaminación por buques – El capítulo 24 también contiene un apartado de contaminación por buques. Sin duda, la guía para el cumplimiento de esta sección está dada por el MARPOL. Si bien, por el momento el tema está más enfocado al transporte marítimo, la forma como quedó redactado en el T-MEC no se excluye a los buques pesqueros del cumplimiento.
7. Subvenciones a la pesca – El 17 de junio de 2022 la OMC aprobó el Acuerdo sobre Subvenciones a la pesca el cual prohíbe que los países otorguen subsidios que contribuyan a la sobrecapacidad o la sobrepesca. Las negociaciones para llegar a este acuerdo llevaron más de 20 años. El paso siguiente es su aplicación. El T-MEC incluye también un apartado para las subvenciones a la pesca, el cual deberá ir alineado a los avances en la implementación del acuerdo en la OMC.

Además de los siete apartados específicos en temas marinos, vale la pena echar un vistazo al caso del capítulo de comercio de especies por sus implicaciones en el medio marino, principalmente en dos temas de mucha importancia en la agenda internacional: el tráfico ilegal de productos de totoaba y el fortalecimiento de los dictámenes de extracción no perjudicial para el caso de las especies de tiburón en el apéndice II de CITES.

Con este panorama general identifiqué temas urgentes, temas pendientes y oportunidades.

Temas urgentes: Ratificar el AMERP, atender los temas de pesca ilegal que están atrayendo la atención internacional; en particular el caso de la pesca de totoaba en el Alto Golfo de California y la pesca de ilegal de huachinango en la frontera entre Texas y Tamaulipas.

Temas pendientes: El texto es muy claro en que los países deben hacer estudios sobre población de especies afectadas por la pesca. Esto habilita a nuestros socios comerciales a exigir que se haga un estudio sobre el estado poblacional de las especies de delfines afectadas por la pesca de atún. Otro tema pendiente es la protección de tortugas. En más de una ocasión México ha perdido la certificación para vender camarón a Estados Unidos por temas de captura incidental de tortuga. Hasta ahora se ha recuperado la certificación

y el tema se ha limitado al uso adecuado de los dispositivos excluidores de tortuga en la flota camaronera, pero hay otro tema que está llamando la atención internacional y que debe atenderse como es la captura incidental de la tortuga amarilla en el Golfo de Ulloa. La tortuga amarilla nace en Japón, pasa su etapa juvenil en México y se reproduce en Hawái, si sigue habiendo pesca incidental de juveniles en México en el Golfo de Ulloa, va a empezar a haber una reducción de apareamiento en Hawái y una reducción de anidaciones en Japón. Otro de los temas que podría como pendientes es la mejora en los dictámenes de extracción no perjudicial para tiburones, sobre todo para las especies de reciente entrada al apéndice II.

Oportunidades – El tema más interesante es identificar las oportunidades que nos permitan construir como país una pesca más sostenible sin que sea por un llamado urgente de la comunidad internacional. Los temas en los que el capítulo 25 del T-MEC nos da oportunidad de trabajar son: registro de embarcaciones, mejora de artes de pesca, trazabilidad en las operaciones pesqueras y mejora del manejo pesquero. Para esta sección retomo los ejemplos de la auditoría voluntaria y los programas forestales del TLCAN. En ambos casos se logró el cumplimiento de normas que parecían imposibles a través de programas que formalizaron la gradualidad en el cumplimiento.

Si queremos hacer el ordenamiento y registrar todas las embarcaciones del país no vamos a terminar. Si queremos que mañana todo el mundo sea legal, no vamos a poder porque la mitad de los pescadores mexicanos son ilegales. Si queremos que mañana todos tengan trazabilidad no vamos a poder porque no tenemos la capacidad, pero no hacer nada sería incumplir con el T-MEC y omiso ante la destrucción de nuestros mares.

Lo que propongo para la sección de oportunidades es construir sobre las cosas que ya se están haciendo bien. En estos momentos los productores mexicanos tienen tres pesquerías certificadas, 25 proyectos de mejora pesquera y participan activamente en el manejo de 45 polígonos de refugio pesquero. A estos productores el gobierno les debe asegurar un ordenamiento terminado, una norma voluntaria de trazabilidad, y permisos de fomento para la innovación tecnológica; asimismo, debe protegerlos de las condiciones de ilegalidad a su alrededor. Con esto se podría empezar a generar un certificado similar al de la auditoría voluntaria para garantizar el cumplimiento de las regulaciones y características para exportación. En general veo una oportunidad importante para que, con los incentivos correctos, sean los productores los principales promotores de la legalidad y los agentes de cambio hacia la sostenibilidad pesquera.



# 5

DIVERSIDAD SOCIOECOLÓGICA  
DE LAS REGIONES PESQUERAS  
PARA LA TOMA DE DECISIONES

## 20. Instrumentos para el ordenamiento y la sustentabilidad en un contexto regional

**M. en C. Pedro Sierra Rodríguez**

Director de investigación pesquera en el Pacífico.  
Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura

La presentación está enfocada al área de competencia del INAPESCA que corresponde a la investigación pesquera. En el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO se encuentran algunos aspectos clave; por ejemplo, los objetivos en los que se establecen los principios para la pesca y las actividades relacionadas, las cuales se deben llevar de forma responsable tomando en cuenta los aspectos biológicos, tecnológicos, económicos, sociales, ambientales y comerciales pertinentes. Como principios generales se hace referencia al principio de la sustentabilidad pesquera que significa que los recursos pesqueros deben estar disponibles para las generaciones presentes y las futuras en un contexto de la seguridad alimentaria y para aliviar la pobreza.

Asimismo, en el Código de Conducta para la Pesca Responsable se hace referencia a algunos términos que he subrayado, por ejemplo, la conservación y la ordenación y que el manejo de las pesquerías debe basarse en datos científicos y haciendo referencia de manera muy importante a la investigación y a la recolección de datos. Esos son los aspectos que menciona el Código en mención. A su vez el enfoque precautorio de la FAO hace referencia a los marcos jurídicos y los aspectos sociales para el ordenamiento. Estos marcos deben establecer normas que controlen el acceso a las pesquerías, esto es, permisos para pescar; por lo tanto, podemos hacer un resumen de esos conceptos que acabo de mencionar.

El Código y el enfoque precautorio se refieren al ordenamiento, a la investigación, a los datos científicos, a los aspectos biológicos, a la sustentabilidad en los términos de generaciones presentes y futuras, a los marcos jurídicos y las normas. Esto significa que todos los que deben de pescar deben de tener permisos. De ahí viene nuestra LGPAS (DOF, 2023) que en su artículo 1 tiene como objetivos: regular, fomentar y administrar el aprovechamiento de los recursos pesqueros, propiciando el desarrollo integral y sustentable. En su artículo 2 establece como bases: el ordenamiento, la conservación, la protección, el repoblamiento, el aprovechamiento de los sistemas o rehabilitación. Si nosotros tomamos en cuenta todos estos factores, encontramos también que el artículo 28 hace referencia a la investigación científica y, en la fracción I de este artículo, recoge

nuevamente los principios plasmados en el Código y en el enfoque de precautorio, señalando las palabras conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros, es decir, nuestra ley recoge los principios básicos de ambos instrumentos.

Es importante observar lo siguiente, en la LGPAS y en el reglamento de la Ley de Pesca se repite 46 veces la palabra conservación, 31 veces la de protección, 19 la de ordenamiento y 79 la de investigación. De manera que nuestra ley y los instrumentos que de ella deriven, promueven la conservación, la protección y el ordenamiento de los recursos pesqueros basados en investigación, es decir, es una ley enfocada a la protección de los recursos y su medio ambiente.

En la ley hay dos aspectos muy importantes como instrumentos de política pesquera que son: a) el ordenamiento pesquero definido como el conjunto de instrumentos cuyo objetivo es regular y administrar los recursos pesqueros y b) los planes de manejo pesqueros definidos como el conjunto de acciones para el desarrollo de la actividad pesquera en forma equilibrada integrada y sustentable. Estos dos aspectos son en los que me voy a centrar en el contexto del tema de este seminario. El artículo 36 de la ley establece como instrumento de política pesquera tres instrumentos: los permisos y concesiones que constituyen el acceso a la pesca, los planes de manejo y los programas de ordenamiento.

¿A quién le compete los permisos y concesiones? A la CONAPESCA, la cual en cada uno de los permisos y concesiones, incluye al menos seis controles de manejo en los términos del esfuerzo de pesca, las cuotas de captura según aplique, las vedas, las tallas mínimas, las zonas de pesca o los métodos y artes de pesca. Cada uno de esos controles están definidos en algunos de los instrumentos; por ejemplo, la NOM que corresponde a cada pesquería en los términos del esfuerzo de pesca. En algunos casos en función de los recursos pesqueros como las almejas y abulones se requiere una opinión técnica del INAPESCA, lo cual está expresamente definido en cada una de las normas. Las vedas temporales (por ejemplo, la de camarón) requiere una opinión técnica del INAPESCA, pero está expresamente previsto en la NOM 02. La zona de pesca está implícita en esa norma y también en la NOM 049 de las zonas de refluo pesquero y los métodos y artes de pesca, es decir, en este componente de permisos y concesiones la CONAPESCA ejerce su función otorgando los permisos y el INAPESCA, en los casos que le corresponde, emitiendo las opiniones técnicas.

Pero hay otros instrumentos como las NOM que contienen principalmente las tallas mínimas, los sistemas de pesca, la zona de pesca y las prohibiciones, en la NOM 09 se establece el procedimiento para la determinación de las vedas, las cuales tienen dos objetivos básicos: la reproducción y el crecimiento. Mencionaba también el tema de los planes de manejo pesquero. Todos estos integran el conjunto de instrumentos que forman parte del ordenamiento pesquero, pero hay uno muy importante que son los planes de manejo pesquero porque integran la planeación participativa, es decir, se nutren o se

elaboran tomando en cuenta las demandas de atención o problemáticas de los pescadores en las diversas regiones. Las ZRP establecidas en la NOM 049, cuyo objetivo es proteger procesos críticos o áreas de reproducción, crecimiento y migración. Finalmente, la Carta Nacional Pesquera es un instrumento para la observancia y el cumplimiento de la autoridad pesquera que emite los permisos, estableciendo los límites de esfuerzo tomando como referencia la Carta. Las normas son para la observancia y el cumplimiento de quienes pescan, mientras que la Carta Nacional Pesquera es un instrumento de observancia y cumplimiento de la autoridad pesquera. Los planes de manejo constituyen, sin duda, un instrumento de planeación participativa.

¿Por qué son importantes los planes de manejo pesquero? Porque forman parte del Programa Nacional de pesca y Acuicultura previsto en el artículo 29 de la LGPAS y del Programa de ordenamiento en la fracción IV del artículo 37. Constituyen la base para la prórroga de las concesiones pesqueras y acuícolas e incluyen las consideraciones de la Secretaría (en este caso de la CONAPESCA) para el establecimiento de las épocas, zonas y tallas mínimas de pesca en el caso de la pesca deportiva. El artículo 39 establece algunos aspectos muy importantes. El primero se refiere a que los objetivos de manejo de los planes de manejo pesquero deben ser definidos por el Consejo Nacional de Pesca y los consejos estatales de pesca y acuicultura, quienes determinan si fueran de recuperación. Atienden mucho a las particularidades regionales de cada pesquería. La fracción III es otro aspecto muy importante, en el cual se define la forma en que se organizará la administración del área y los mecanismos de participación de los individuos, es decir, los grupos comunitarios que se definen en el artículo 38 de la ley.

Esos planes de manejo pesquero, de acuerdo con la metodología y el guion, contienen una matriz de planeación tipo marco lógico, en la cual tenemos los objetivos o los componentes. Cada objetivo puede traer una o más estrategias y, a su vez, cada estrategia acciones con los medios de verificación, los supuestos y la programación. Esta matriz, objetivos y lineamientos los define la gente. Por ejemplo, si es una demanda local la comercialización, en la estrategia se incluye el valor agregado (las acciones son red de frío, enlatados, por mencionar algunas) y tienen que venir los responsables, es decir, si es la CONAPESCA, el INAPESCA, el gobierno de los estados y los municipios.

Debo decir que en este esquema de planeación hay un aspecto muy importante que es el principio de concurrencia, quién debe ejecutar esos planes de manejo y quiénes los deben elaborar. Por ejemplo, la participación de la Secretaría a través de CONAPESCA, pero también deben participar la federación a través de INAPESCA, los gobiernos, los estados y los municipios. Están en el artículo 13 las facultades de cada una de esas dependencias; a los Estados les corresponden diseñar y aplicar la política y los instrumentos para la pesca y la acuicultura, deben de participar con las dependencias competentes en CONAPESCA e INAPESCA en la elaboración de los planes de manejo pesqueros; deben integrar el Consejo de Pesca y Acuicultura para promover la participación de las comunidades y los productores

en la administración de los recursos pesqueros. A los municipios les corresponden facultades similares a la de los estados: diseñar y aplicar la política de los programas locales de pesca, promover los mecanismos de participación pública en el manejo de los recursos pesqueros, participar en la formulación de programas de ordenamiento pesquero y acuícola con base también en su legislación local.

Se han publicado varios planes de manejo pesquero dentro de los programas de ordenamiento en los que CONAPESCA tiene el liderazgo; sin embargo, a pesar de que estos planes recogen demandas, planteamientos y problemáticas del sector pesquero, se requiere hacerlos vinculantes.

La propuesta que hemos considerado pertinente es hacer vinculante a los planes de manejo pesquero. En la definición actual se establecen a los planes de manejo pesquero como el conjunto de acciones encaminadas al desarrollo de la actividad pesquera. La propuesta es que los planes no solamente sean el conjunto de acciones, sino un conjunto de objetivos, estrategias y acciones de carácter vinculante. El artículo 38 dice que las autoridades apoyarán la formación o la creación de mecanismos de control de los propios productores, apoyados en el conocimiento tradicional y promover la formación de grupos comunitarios. La propuesta es que esos grupos se denominen comités para el ordenamiento y manejo. En lugar de que sean grupos comunitarios, que se denominen comités para el ordenamiento. Por otro lado, en el artículo 39 de la ley en la que se establece la forma en que se organizará la administración del área y los mecanismos de control, le agregamos en la parte final “mediante comités para el ordenamiento y manejo” porque no está claro cómo se administra, solamente dice la forma. Hace falta que sea más explícito y que se puedan formar estos comités para el ordenamiento. Finalmente, también es importante agregar una fracción octava en la cual se defina que los planes de manejo van a contener una matriz de planeación con los objetivos, las estrategias, las acciones y las metas, considerando las demandas y propuestas de las y los pescadores.

## Referencia

---

*Ley General de Pesca y Acuicultura sustentables (LGPAS)*, Reformada el 13 de enero de 2023, Diario Oficial de la Federación (DOF), 24 de julio de 2007, (México).

## 21. Directrices de Pesca de Pequeña Escala: El instrumento más reciente de la FAO para el manejo de una pesca sostenible y necesidades para su implementación en México

**Dra. Ana Minerva Arce Ibarra<sup>7</sup>**

Investigadora. El Colegio de la Frontera Sur

La presente ponencia es un trabajo en proceso e inédito. Somos varios en el grupo de coautores, a quienes pedí su anuencia para que yo pudiera presentarles un resumen. Mi presentación aborda cinco puntos básicamente. El primero, es el objetivo: dar a conocer una evaluación del marco jurídico mexicano, para lo cual revisamos 27 instrumentos jurídicos, incluyendo CPEUM; la *Ley de Pesca y Acuacultura Sustentables*, así como las políticas públicas y NOM con relación al contenido y objetivos de las Directrices Voluntarias para la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala de la FAO (2015). En el segundo punto, voy a mencionar una definición del Sistema Socio ecológico, como un contexto para la presentación de hoy; en el punto 3, mostraré brevemente los años y los acuerdos internacionales que México ha firmado en la ONU y luego, en el punto 4, presentaré el resumen de la evaluación sintética que realizamos sobre este marco jurídico para, posteriormente, concluir con una propuesta de este grupo de trabajo para la implementación de las Directrices Voluntarias en México.

En otro trabajo en proceso que estoy haciendo con el doctor Manuel Parra Vázquez de Ecosur, estamos discutiendo sistemas socioecológicos y sistemas socioambientales porque son dos enfoques que se complementan y llegamos a la conclusión que un sistema socioecológico-socioambiental pesquero, es un territorio marino costero, en donde, a través de la pesca, confluyen y se interrelacionan los procesos ecológicos con los procesos sociales; es decir, todas las motivaciones y aspiraciones que sean de identidad cultural. La diversidad cultural al momento de pescar está allí confluyendo con los procesos ecológicos de diversidad que más solemos hablar en la pesca mexicana. El argumento de mi presentación es que este sistema complejo se encuentra subvalorado y sobre esto voy a mencionar dos puntos solamente. Primero, en cuanto a la contribución a la seguridad y a la soberanía alimentaria, en el año 2013 la CONAPESCA señaló que el consumo *per cápita* nacional anual de pescado y mariscos andaba alrededor de los 12 kilogramos. No obstante, tenemos el consumo *per cápita* anual de poblaciones indígenas del Noroeste de México

---

7 En co-autoría con: Fernanda Fitzmaurice, Miguel Ángel Cisneros-Mata, Silvia Salas, María José Espinosa-Romero, Valeria Fernández-Valencia, Francisco Javier Fernández-Rivera Melo, Andrés M. Cisneros-Montemayor, y Germán Ponce-Díaz.

que estimaron Andrés Cisneros Montemayor y otros colegas, que anda alrededor de los 47 kilogramos. Existe otra estimación reciente de consumo que fue liderado por Miguel Ángel Cisneros Mata. Se trató de una evaluación rápida en 12 estados mexicanos con litoral y ahí se determinó una media de un consumo *per cápita* de 56 kilogramos, es decir, que el sistema pesquero artesanal mexicano está subvalorado en su contribución a la seguridad de la soberanía alimentaria: es aproximadamente cuatro veces más de lo que dicen los registros oficiales.

El segundo punto, tiene que ver con que, en colaboración con otros colegas, en particular, con la abogada María Eugenia García Contreras de la Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo en Chetumal, encontramos que, al revisar las leyes mexicanas sobre los pescadores de pequeña escala, es decir, la actual LGPAS, no se visibiliza a los Pescadores artesanales (nunca se mencionan o reconocen como tal en la Ley). Esos son los dos puntos principales que hoy quiero abordar.

Sobre la línea de tiempo de los acuerdos internacionales que México ha firmado con la ONU, solamente quiero mencionar de 1982 al 2014. Me detengo en los tres puntos más importantes que yo considero que serían la Convención de la *Ley del Mar* de 1982, el Código de Conducta para la Pesca Responsable de 1995 y en el año 2014, México estuvo de acuerdo con este nuevo instrumento que se llama Directrices Voluntarias –quiero decir ‘voluntarias’, pero están basadas en normas de derecho internacional al igual que el Código de Conducta. Reconocemos que, el manejo pesquero en México ha tratado de seguir estas normas internacionales de la ONU. Recordemos que en México tenemos un subcomité de pesca responsable y la ley retoma mucho de los principios de este código. Entonces, en el caso de este nuevo instrumento de manejo, es de esperarse que también se tome en cuenta. Me refiero a las Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza y que, en términos cortos, de aquí en adelante, le llamaré directrices (PPE).

De acuerdo con la FAO (2015), estas directrices voluntarias representan el primer instrumento acordado en el plano internacional dedicado por entero al sector de la pesca en pequeña escala. Conozco a los académicos a nivel internacional que han respaldado, junto con los pescadores, su contenido y han discutido en diferentes foros el contenido de estas directrices PPE. La FAO reconoce que estas directrices voluntarias de pesca complementan el Código de Conducta de Pesca Responsable (de aquí en adelante le llamaré código). En este caso, se elaboraron con el fin de alcanzar la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala con un enfoque basado en los derechos humanos. Cuando se publicó el código 1995, su elemento más conspicuo fueron los recursos naturales y ecosistemas, pero le faltaba la parte social, lo cual se aporta ahora con las directrices PPE.

¿Cuál es la relación de estas directrices PPE de la FAO con los ODS? Hay varios trabajos a nivel internacional que la están analizando y en este caso, hay un trabajo de Said y

Chuenpagdee (2019), en donde se reporta que estas directrices PPE se relacionan con todos los ODS. Como recordarán, a México le piden avances sobre los ODS y el trabajo y forma de análisis que reportan estas colegas nos da luz al respecto. En la revisión del trabajo mencionado sólo retomo los ODS que tienen que ver con el fin de la pobreza, hambre cero, salud y bienestar, equidad de género, trabajo decente y crecimiento económico, acción por el clima y desarrollo sostenible sobre la vida submarina. Entonces, se concluye que existe una relación directa de los contenidos de estas directrices con los ODS. Ahora, ¿qué hicimos en nuestra evaluación del marco jurídico mexicano? Hicimos la evaluación basada en el trabajo de la abogada Julia Nakamura y colaboradores (2021), quienes realizaron una revisión de los instrumentos legales de 25 países (no incluyen a México). En nuestro caso, colaboramos con Julia Nakamura en la escritura de un libro y ella nos invitó a participar con una evaluación similar para México. Por lo anterior, personas de diferentes instituciones y también de organizaciones civiles mexicanas, nos juntamos a colaborar y revisamos ocho temas clave de las directrices voluntarias que ya habían detectado Nakamura y sus colaboradores. En el punto uno de los temas clave, estos autores proponen que revisemos si nuestro país tiene una definición legal de la pesca en pequeña escala y de la artesanal, es decir, una definición específica para ese tipo de pesquería. Nosotros encontramos que, aunque si hay algunas cosas en la LGPAS, como referirse a una “embarcación menor” y a “la pesca de subsistencia”, esta ley carece de una definición de pescador artesanal o pescador de pequeña escala. Más concretamente, la LGPAS se refiere sólo a “productores” pesqueros en donde están todos los pescadores, incluyendo los pescadores artesanales.

Los restantes siete temas clave analizados de las directrices PPE para ver si están presentes en el marco jurídico mexicano, incluyen revisar si en los instrumentos jurídicos había arreglos institucionales y administrativos que tomaran en cuenta la voz y opinión de los pescadores artesanales; si había derechos de titularidad y medidas específicas de manejo para este tipo de pesquerías, qué se toma en cuenta sobre el manejo pesquero de la pesca artesanal, la participación social y el enfoque ecosistémico relacionado con estas pesquerías, qué se dice sobre los derechos laborales y las condiciones de trabajo decente de los pescadores artesanales; aspectos de financiamiento público, el tema de equidad de género y, por último, el punto de cambio climático relacionado con la pesca artesanal.

Revisando la historia del marco jurídico mexicano, lo que sí encontramos fue que en la *Ley de Pesca y Desarrollo* de 1972 se distingue a los pescadores artesanales de los pescadores industriales. En las siguientes leyes, esto desaparece, ya no existe y no se diferencian cuando sabemos que tienen dinámicas y necesidades diferentes. En más resultados de esta evaluación sintética, se reveló que el reconocimiento jurídico de la pesca en pequeña escala y la existencia de espacios institucionales específicos para este sector, siguen siendo ambiguos. Por otro lado, les tengo una buena noticia, y es que llegamos a la conclusión de que el marco legal mexicano incluye elementos suficientes para avanzar en la adopción de las directrices PPE.

Continúo hablando de las fortalezas del marco jurídico analizado. Encontramos que las áreas que incluyen los derechos de titularidad o tenencia y acceso a la pesca; estos derechos de concesiones y los permisos, manejo sostenible, mecanismos financieros y cambio climático se consideran fortalezas en todo este marco jurídico mexicano que analizamos para promover la implementación de las directrices PPE.

Por otro lado, encontramos que los aspectos relacionados con los derechos humanos de los pescadores en pequeña escala, es decir, los derechos laborales, las condiciones de trabajo y la igualdad de género están ausentes en la LGPAS y en las políticas públicas pesqueras. Es verdad que estos derechos se abordan en mandatos constitucionales específicamente, ya que nuestra CPEUM sí toma en cuenta los derechos humanos de todos los mexicanos, pero no la LGPAS. Estos derechos también están en tratados y normas internacionales de Derechos Humanos que México ha suscrito, así como en instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En este grupo de trabajo tenemos una propuesta para la implementación de las directrices PPE. Primero, consideramos que una implementación efectiva de estas directrices podría ser abordada desde frentes diferentes, pero estrechamente relaciona dos ángulos. Consideramos que la clave para implementar las directrices PPE en México es el carácter vinculante de los mandatos constitucionales y los tratados internacionales para garantizar los derechos humanos de los pescadores de pequeña escala. El paso lógico para implementar las directrices PPE es invocar un enfoque basado en los derechos humanos y en los instrumentos jurídicos de la gestión pesquera mexicana. Este enfoque produciría una clara vinculación entre los Derechos Humanos protegidos por nuestra Constitución y la legislación pesquera, con lo que se harían visibles a los pescadores artesanales. Esto puede ayudar a crear una nueva visión en las evaluaciones y la gestión de la pesca e ir más allá de considerar únicamente los aspectos productivos, económicos y biológicos de la pesca, lo cual hemos hecho hasta el día de hoy.

Para concluir, desde mi punto de vista, existen altos costos de transacción en la observación y aplicación de las regulaciones de pesca. Sería muy costoso que las instituciones monitoreen la pesca ilegal en todas las costas mexicanas. Considero que una pesca sostenible requiere de una participación activa y responsable de las y los pescadores artesanales en el manejo territorial de sus áreas de pesca y de los sistemas socio ecológico-regionales, porque la pesca sostenible tiene tres pilares: el social, el económico y el ecológico. Nos estamos quedando cortos y el pilar social está un poco ausente en la llamada pesca sostenible de México.

## Referencias

---

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2015). Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala. FAO. <http://bit.ly/3lTu6ZD>
- Nakamura, J., Chuenpagdee, R. y El Halimi, M. (2021). Desempaquetando los marcos legales y políticos: un paso adelante para implementar las Directrices para la pesca en pequeña escala. Sciedirect. <https://bit.ly/3YTD87H>
- Morgera, E. y Nakamura, J. (2021). Arrojando luz sobre los derechos humanos de los pescadores en pequeña escala: complementariedades y contrastes entre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y las Directrices para la pesca en pequeña escala. Sciedirect. <http://bit.ly/3KrBOod>
- Said, A. y R. Chuenpagdee (2019). Alineación de los objetivos de desarrollo sostenible con las directrices para la pesca artesanal: un caso para la gobernanza pesquera de la UE. Sciedirect. <https://bit.ly/3xN5zrO>

## 22. Manejo pesquero y comunidades prósperas

**Mtra. Mariana Walther Mendoza**

Coordinadora Iniciativa Marina. The Nature Conservancy.  
Programa de Océanos, México y Norte de Centroamérica

Alinear los aspectos sociales y ecológicos es un paso necesario para lograr un manejo sostenible. México con sus más de 11.000 kilómetros del litoral tiene una gran diversidad de contextos, culturas, comunidades y ecosistemas. El Golfo de California tiene particularidades sociales y ecológicas, se reconoce como un *hot spot* o ecorregión prioritaria a nivel global por su alta biodiversidad marina y su relevancia ecológica. A pesar de la importancia de la actividad pesquera en esta región, existen amenazas como la sobreexplotación, la pesca ilegal y el cambio climático. Esto pone en riesgo la salud de los ecosistemas y las comunidades que dependen de estos.

Voy a indagar sobre dos pilares que considero que son clave para lograr la pesca sostenible y comunidades prósperas. Estos son, por un lado, el manejo pesquero y por el otro, el bienestar social. Puse el cambio climático como tema transversal. Empezaré con el manejo pesquero. Dentro de estos instrumentos es esencial contar con información sobre los usuarios, indicadores socioeconómicos y la participación de comunidades. Daré dos ejemplos sobre manejo pesquero, uno es de diversidad socio ecológica en la pesquería de huachinango que hemos trabajado en colaboración con el INAPESCA y otro es de las Zonas de Refugio Pesquero (ZRP).

En el primero uno de los principales retos del manejo de las pesquerías, sobre todo de pequeña escala, es que en muchas de estas especies tanto el estado de salud de las poblaciones, las tendencias de producción, el esfuerzo e incluso las tallas de una misma población, son significativamente diferentes a lo largo de una región. Esto complica la implementación de una sola estrategia de manejo a nivel nacional, ya que debe considerar el contexto y las particularidades de cada zona para aplicar las medidas apropiadas tanto para las poblaciones pesqueras como para las comunidades que aprovechan estos recursos. La pesquería de huachinango es una de las más importantes para la flota ribereña y ocupa el nivel 15 en términos de producción pesquera en México; sin embargo, por su valor lo encontramos en el lugar número 8. Hemos explorado el estado de salud del huachinango en el Golfo de California y Pacífico mexicano y encontramos, en primer lugar, que las artes de pesca y las tallas que tiene esta especie son diferentes a lo largo de la costa y que se ocupan

diferentes artes de pesca, en algunos estados se usa la piola únicamente, en otros estados la red y en otros es mixto. Las tallas también son diferentes, algunos pescan más pequeños que otros. Asimismo, los indicadores de abundancia, por ejemplo, los parámetros biológicos en la talla que alcanza su madurez sexual son distintos en cada uno de los estados. La tendencia de Captura por Unidad de Esfuerzo (CPUE), indicador para medir la abundancia de un stock pesquero, también es diferente en las regiones: en los estados del Noroeste vemos una tendencia al alza, mientras que en las regiones del centro y sur vemos una tendencia ya sea a la baja, o bien, es difícil ver alguna en particular.

Adicionalmente, hicimos un índice de importancia relativa. En este análisis se consideró las capturas, el valor económico, la frecuencia de avisos de arriba y el número de permisionarios. Es solamente un índice que nos muestra la importancia en diferentes estados e incluso en municipios y podemos ver que también es diferente entre toda la costa del Pacífico y el Golfo de California.

¿Qué oficinas de pesca serán las más afectadas por los cambios en la distribución del huachinango? Bajo el escenario 585 que es el más drástico se asume un desarrollo impulsado por combustibles fósiles, pero vemos que las oficinas de pesca con mayor decremento están en Oaxaca, Baja California Sur y Sinaloa. Esto es interesante por lo que comenté antes sobre la implementación de estrategias de manejo, las cuales tienen que considerar la diversidad de contextos y la información pesquera. No existe una solución universal o una bala de plata. Las soluciones deben ser diseñadas para cada contexto y aquí hablamos sobre estas diferencias, tanto de artes de pesca, indicadores de abundancia, contextos sociales, importancia relativa del huachinango y los efectos del cambio climático, pero incluso existen diferencias también en el nivel de participación de las comunidades en la colecta de datos y otras cuestiones.

El segundo ejemplo es sobre las ZRP. En este trabajo se hizo un estudio para determinar la conectividad entre tres regiones del Golfo de California: el Corredor Puerto Peñasco Puerto Lobos, la región de las Grandes Islas y al sur el Corredor San Cosme Punta Coyote. Se analizaron más de 750 organismos de cabrillas sardinera y los resultados nos indican que tanto las tasas de migración de organismos adultos, como la dispersión larvaria de la cabrilla sardinera, son altas entre los sitios de pesca analizados.

Además de conexiones dentro de cada región, existen conexiones ecológicas importantes entre las tres regiones y en particular la región central de las Grandes Islas actúa como un nodo intermedio que conecta la región Sur con la Norte. Esto es relevante para el diseño de Zonas de Refugio Pesquero, ya que es importante considerar tanto el contexto social (importancia de una zona de pesca, factibilidad de vigilancia, etc.) como el ecológico (conectividad de larvas, cambio climático, etc.). Este estudio sugiere que las Zonas de Refugio Pesquero ubicadas dentro de cada región pueden exportar larvas a otras regiones y esto resalta el potencial de contar con una red conectada ecológicamente en el Golfo

de California, lo que podría contribuir a minimizar costos y maximizar beneficios, así como multiplicar los resultados y propiedades que no se encuentran en zonas individuales. De esta manera, sería posible una mayor recuperación de las poblaciones pesqueras en un menor tiempo.

Como recomendaciones, tanto la parte de la diversidad socioecológica del huachinango, como para las ZRP, es promover el co-manejo al involucrar a las comunidades pesqueras en el manejo y en la identificación de soluciones. Se requiere fortalecer las capacidades locales e implementar estrategias de manejo efectivas y apropiadas para cada contexto.

Conocer su importancia ayuda a priorizar recursos humanos y económicos para un manejo pesquero sostenible, y dada la amplia variabilidad entre regiones, se requieren diferentes estrategias de respuesta y adaptación ante el cambio climático. Esta vez sólo mostramos el caso del huachinango, pero existe mucha información sobre la vulnerabilidad de comunidades costeras y la distribución potencial de recursos comerciales. Nuestras recomendaciones son apoyar y respaldar la iniciativa presentada recientemente en materia del atlas de riesgo climático para el sector pesquero y para las ZRP, invertir en la fase inicial de diseño para maximizar los beneficios y minimizar costos sociales y económicos, involucrar a las comunidades desde el inicio de este diseño, promover la generación de información y estudios de este tipo, promover que las ZRP puedan actuar como una red de poblamiento mutuo y que puedan exportar las larvas para beneficiar a sitios de pesca adyacentes, incorporar en su diseño las implicaciones sociales y ecológicas bajo diferentes escenarios de cambio climático.

El segundo tema que plantearé es el bienestar. En este sentido, el bienestar es el conjunto de factores que influyen en la calidad de vida de las personas y que ayudan a tener tranquilidad y satisfacción dentro de sus comunidades. Este trabajo se hizo por Impacto Colectivo por la Pesca y la Acuicultura Mexicanas (ICPMX), en la que participan diferentes sectores relevantes en la pesca y acuicultura en México. Se realizaron una serie de diálogos a través de talleres participativos con integrantes de la comunidad en los que se involucraron hombres, mujeres, niñas, niños y adolescentes para conocer qué significa el bienestar para las personas que viven en las comunidades y encontrar maneras de mejorarlo. Se identificaron 14 dimensiones del bienestar a través de nueve diálogos, tanto con visitas presenciales a las comunidades como a distancia debido a la pandemia. Esto es de relevancia para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y se priorizaron cinco de estas dimensiones, a saber: participación y organización, ingresos económicos, educación, salud y comunicaciones. Algunos de los hallazgos en las comunidades fueron la cohesión comunitaria, el orgullo por el oficio de pesca, el potencial enorme de desarrollo y el fortalecimiento de la organización comunitaria, así como el papel que juegan las cooperativas en impulsar el bienestar social de sus organizaciones y comunidades.

Ejemplos de esto son la dimensión de participación y organización, en donde uno de los retos que se identificó fue la insuficiente capacitación para la gestión de soluciones. Precisamente la propuesta de la comunidad fue buscar capacitación para las personas que se encargan de la gestión de su comunidad. Ligado con esta dimensión, otras recomendaciones relevantes son la creación de espacios directos de comunicación entre gobierno y comunidades pesqueras, aumentar la inversión en la generación de conocimiento e investigación, así como implementar mecanismos que permitan reconocer y validar el conocimiento de todas las personas del sector. La dimensión de ingresos económicos, que claramente es un área prioritaria para las comunidades, identificó como retos la falta de cultura del ahorro y la falta de diversificación de formas de ingreso. La solución propuesta fue llevar a cabo talleres de capacitación y desarrollar estrategias para fomentar la pesca sostenible reconociendo las acciones de conservación que llevan a cabo las comunidades pesqueras; por ejemplo, cuando implementan una veda, crean una ZRP, participan en proyectos de mejora pesquera, etc. El proceso de transición hacia una pesca sostenible tiene un alto costo y generalmente ese costo lo pagan las comunidades. Algunas recomendaciones son la redirección de subsidios perversos que ayuden a comunidades durante su participación en este tipo de acciones de sostenibilidad, incorporar un esquema de pagos por servicios ambientales y ofrecer otras alternativas económicas.

Finalmente, solicitamos a ustedes, como representantes de la ciudadanía, apoyo en la gestión con los gobiernos municipales, estatales y federal para darle atención a la problemática identificada.

## 23. Perspectivas regionales en el marco jurídico de la pesca: el caso de los derechos de pueblos y comunidades indígenas

**Dra. Alejandra Navarro Smith**

Profesora-investigadora del ITESO.  
Universidad Jesuita de Guadalajara

Para contribuir al objetivo de la sesión he identificado, desde mi trabajo de investigación antropológica, algunas particularidades regionales que podrían ser incorporadas en las disposiciones que contempla la *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables* para alcanzar un manejo sostenible, para ello introduciré algunos elementos a considerar que podrían generar ideas para trabajar desde una perspectiva multidimensional que implicaría la armonización de marcos de derecho. Por ejemplo, el de esta *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables* y el que corresponde al caso de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas del país, pero podrían incluso incorporarse otros marcos de derecho que estarían a cargo de la SEMARNAT, dependiendo de la zona y de la problemática de la que se tratase; por lo tanto, implicaría un trabajo interseccional para su implementación.

Los aspectos más concretos tienen que ver con el caso de la pesca de la curvina golfinia que realizan los Cucapá en el Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado. Este territorio no solamente es complejo por la historia misma en la que se ha implementado o desarrollado la protección a diversas especies, entre ellas la protección a la vaquita marina, que es por lo que más se conoce la región, sino también por una complejidad de presencia de tipo de pescadores, de especies endémicas que están protegidas. La curvina golfinia es la especie más normada del país y la que pescan un grupo de pescadores indígenas que no fueron considerados y no fueron visibilizados en la creación de la reserva de la Biósfera del Alto Golfo y Delta del Río Colorado. Desde 1993 se ha vuelto muy conocido este tema porque ellos se han organizado para impugnar una serie de normativas que los dejan sin posibilidades de seguir practicando lo que consideran es una institución propia: la pesca Cucapá. Desde ahí voy a hablar.

La pesca de la curvina golfinia que realizan los Cucapás en esta zona del país (en el Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado), es una de las actividades que históricamente han realizado. En los datos se ha documentado, por los restos arqueológicos faunísticos analizados por guía y publicados en 2016, el consumo de la curvina golfinia entre los Cucapá por al menos 300 años. Esto es muy interesante como dato para sustentar la pesca histórica de los Cucapá en la región.

Hablaré de las problemáticas que he observado en la implementación de las normas para el manejo sustentable de la curvina golfinia, en particular en el contexto en el que interactúan otras instituciones, además de la CONAPESCA, en el territorio donde sobrevive un pueblo originario que reclama derechos de reconocimiento de acceso al territorio, a la reproducción de sus prácticas culturales y a la posibilidad de generar recursos propios para la sobrevivencia de sus familias. Todo esto en el contexto de la necesidad de generar políticas de pesca sustentable.

Para lograr lo anterior escogí tres temas de reflexión que estoy relacionando con artículos de la LGPAS. El primero es sobre el contenido de la fracción XVII del artículo 20 en el que se mencionan que se deben impulsar programas que fomenten la pesca de los habitantes de las comunidades indígenas utilizando sus artes y métodos tradicionales. La segunda reflexión está vinculada a las medidas para la conservación de los recursos pesqueros, mencionado en el artículo 8 fracciones XII y en el artículo 21 con relación a la coordinación y la ejecución de la política general de inspección y vigilancia, contenido en el artículo 8 fracciones XXII y XXVIII para hacer valer los contenidos de la *Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables*. Por último, hablaré sobre los retos prácticos que nos presenta la falta de financiamiento que se menciona en el artículo 21, pero también otros que no están mencionados directamente, pero que existen, como la corrupción y la inseguridad en la que nos encontramos actualmente en el país y los retos que esto representa tanto para la sustentabilidad de los recursos pesqueros como para la subsistencia y la seguridad no solamente alimentaria, sino también física de los pescadores ribereños indígenas y no indígenas en el país.

La información que compartiré con ustedes ha sido producida desde un enfoque etnográfico en el trabajo de campo que he desarrollado sistemáticamente con los Cucapá desde 2006, en particular con los integrantes de la cooperativa pesquera del pueblo indígena Cucapá como parte del trabajo de investigación que desarrollé como investigadora adscrita a la Universidad Autónoma de Baja California en el campus Mexicali.

La primera reflexión tiene que ver con lo que dice el artículo 20 respecto de fomentar la pesca de los habitantes de las comunidades indígenas utilizando sus artes y métodos tradicionales. Quisiera considerar lo que significan artes y métodos de pesca tradicionales, en un contexto en el que las políticas de mediados de los años 40 incentivaron una serie de procesos de asimilación y por lo tanto de transformación de las instituciones propias de los pueblos y comunidades indígenas. Uno de los ejemplos más recientes de estos procesos de asimilación en el caso de los Cucapá ha sido el cambio en la LGPAS que marca que todo pescador comercial debe tener un permiso. En las entrevistas que he realizado me han hecho ver sus experiencias de cómo la pesca se ha transformado de ser una práctica que se hacía de dos en dos o de tres en tres, entre miembros de la familia, y cuando ellos lo necesitaban y decidían, a ser una actividad más bien controlada por el mercado y regulada por las normas estatales.

Para los Cucapá este proceso ha significado la integración de sus familias a las cooperativas, cuando CONAPESCA les indicó que no podían ser pescadores libres y tuvieron que organizarse en cooperativas para tramitar estos permisos de pesca. Una vez conformados en cooperativas, ya no pescarían únicamente para comer o como hacían antes para llenar una hielera de pescado, poderlo vender y con eso obtener algunos recursos para la subsistencia de los integrantes de sus familias, sino que ahora responden a intereses del mercado que se observa principalmente a través de la presencia de los tráileres que instalan los compradores de pescado en los lugares de desembarque. Cada tráiler puede trasladar hasta 15 toneladas de golfinia curvina por viaje. Su volumen es el más grande en el país y cuando llegan estos volúmenes de pescado al mercado de La Viga en Ciudad de México, todos los precios caen. Tal cual se comporta como una bolsa de valores. El volumen de la curvina golfinia es muy poderoso y es controlado por los intermediarios para los que no hay regulación. Los que están regulados son las y los pescadores a través de la norma sobre la que estamos reflexionando. En otras palabras, uno de los impactos de la integración de los Cucapá en cooperativas también ha sido el volumen de pescado que capturan actualmente y el último ha sido los apoyos institucionales para modernizar sus artes de pesca; por ejemplo, usando pangas de fibra de vidrio y motores fuera de borda que las propias instituciones les han ofrecido. Con todo esto en mente, cabe preguntarse qué significa fomentar la pesca de los habitantes de las comunidades indígenas utilizando sus artes y métodos tradicionales, tal como marca la ley.

En el caso de los Cucapá, si se aplicará este artículo al pie de la letra, significaría que no recibirían apoyos para el fomento de la pesca, solamente si pescaran en balsas y con anzuelos hechos de conchas o espinas de algunos cactus regionales, como todavía se ve documentado en algunos museos regionales de Baja California. Esta manera de anunciar el apoyo y las prácticas de pesca de los pobladores indígenas es un aspecto ideológico muy arraigado en la forma de pensar y concebir a los pueblos indígenas por parte de todos nosotros que no somos indígenas. Parecería inofensivo, pero no lo es porque al momento en que las autoridades se encuentran en negociaciones frente a los pueblos, este tipo de ideas se usan para negar efectivamente derechos reclamados por los pueblos y esto es lo que estamos observando en muchos casos. Los indígenas contemporáneos son sujetos de apoyo para fomentar sus prácticas de pesca, incluso si sus instituciones han sido afectadas por los procesos de asimilación, tal y como lo marca el marco de derecho internacional como el Convenio 169 de la OIT.

El segundo punto de reflexión está vinculado a las medidas de conservación para los recursos pesqueros que están considerados en el artículo 8, fracción XII, en el artículo 21 con relación a la coordinación y ejecución de la política general de inspección y vigilancia; y en el artículo 8, fracciones XXII y XXVIII, para hacer valer los contenidos de la LGPAS. Voy a relatar un caso que llegó al Golfo de Santa Clara en 2010 con el objetivo de implementar

una alianza con el gobierno de Sonora y el respaldo de las oficinas de CONAPESCA con el objetivo de alcanzar un esquema de pesca por cuotas para la captura de corvina golfinia. EDF planeó una estrategia retomando los casos exitosos en la implementación de la captura por cuotas en los que se demostraba el aumento de precio de las capturas cuando se reduce el volumen capturado. Según las leyes de la oferta y la demanda (argumentaba EDF), menos pescado en el mercado aumentaba su precio, beneficiando con ello a los productores y a las especies, pues se obtendrían mayores ingresos con menos captura.

Sin embargo, EDF no consideró las variables de aislamiento geográfico de la vasta extensión donde se realiza la pesca de curvina golfinia, las dificultades para su vigilancia, el surgimiento de mercados negros para subproductos de las especies endémicas de la región incluida la totoaba, la fuerza económica de su demanda y las dificultades para implementar sanciones previstas para el tráfico de las partes de especie en peligro de extinción. Tampoco se consideró la precarización de la estructura del empleo en la región. En una inusual coincidencia, EDF comenzó su trabajo para implementar el sistema de captura por cuotas al mismo tiempo que aparecieron en el delta dos circunstancias contrarias: la promulgación de la medida a tope de captura en 2011 para la curvina golfinia y la demanda de la vejiga natatoria de la curvina golfinia en el mercado asiático. También demanda este mercado el buche de la tortuga. Por falta de recursos y problemas para vigilar la zona, no se logró detener la sobrepesca de la curvina ni a los pescadores de totoaba. Fue en este contexto que apareció la referencia a la corrupción y a la ilegalidad como factores que obstaculizaron el logro de los objetivos del trabajo de EDF que se explican en un reporte publicado por ellos y por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (IMCO *et al.*, 2016)

En este segundo punto lo que quiero dejar como reflexión es que pude observar cómo las medidas de conservación, en este caso tope de captura, pueden tener resultados contraproducentes al objetivo de la medida cuando la fuerza del mercado, en esta situación de un subproducto el buche o vejiga natatoria, generó una sobrepesca que no se reportó oficialmente a CONAPESCA. En la temporada de 2014 tuve la desafortunada oportunidad de observar montañas de curvina golfinia que fueron desechadas en unos tiraderos perdidos en medio del desierto porque no se pudieron obtener los documentos que permitieran su comercialización legal. Por lo tanto, los pescadores solo vendieron la vejiga natatoria y tiraron el resto del pescado.

Para comunicarle al lector el problema principal al que se enfrentan hoy en día los Cucapá para continuar pescando, y que no son las dificultades de armonización de las normas entre la pesca sustentable y el marco de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, sino que el problema es la corrupción, voy a ofrecer a continuación la descripción como una viñeta etnográfica en donde relato el momento en el que me golpeó la realidad de esta manera:



Uno de los compradores de pescado se encontraba negociando los avisos de arriba así como las guías de traslado con documentos expedidos por CONAPESCA para que la cooperativa pudiera comercializar legalmente la captura que ya tenían enhielada y lista para salir rumbo a La Viga. Hablaba por teléfono con uno de los pescadores con los que yo estaba. “No te preocupes” le dijo, “el tráiler se va hoy mismo”. La voz del comprador en el altavoz del celular refirió que le entregarían los papeles para trasladar legalmente el pescado a cambio de 30 mil pesos. Al colgar la llamada pregunté a los pescadores con los que me encontraba si habían sido las autoridades que le pedían esa cantidad: “Sí, por cada tráiler se reunieron en la oficina de una autoridad de alto rango” añadió el dueño del teléfono. Todos nos quedamos unos minutos en silencio procesando la información. “¿Y qué va a hacer?” le pregunté, “Nosotros no vamos a hacer nada, ellos, los compradores son los que están manejando todo esto, pero puedes tener por seguro que no son ellos los que van a poner los 30 mil pesos. Nosotros terminaremos pagando esa mordida en unas semanas cuando el comprador regrese a pagarnos el pescado. Verás como nos lo descuentan diciéndonos que el precio que les pagaron en La Viga era más bajo de lo que nos habían dicho. Ellos nunca pierden su ganancia” me respondió el segundo pescador presente en el evento con voz grave desesperanzada.

Este episodio me hizo comprender los hechos que había observado a lo largo de 10 años acompañando a los pescadores a oficinas de abogados, es decir, acciones de defensa e innumerables reuniones con autoridades de pesca cuando se negociaban las soluciones a crisis creadas por las políticas de conservación y de pesca porque no se consideraban sus derechos al territorio y a la pesca de los Cucapá. Esa tarde de mayo, en la cabina de una *pick up* de pesca, en compañía de los pescadores Cucapá y después de escuchar la naturalidad con la que el comprador comunicó el monto de la mordida que haría posible la comercialización de la captura de ese fin de temporada me di cuenta de que la premisa que había sostenido mi trabajo previo, aquella del reconocimiento de derechos como clave para resolver los problemas de pesca no era sino una utopía. Me preguntaba si seguían siendo pertinentes los supuestos de que era posible producir información que eventualmente llevara al reconocimiento de derechos de un pueblo cuando la corrupción parecía ser inevitable en cualquier estado de derecho. ¿Podría una perspectiva de aprovechamiento sustentable con un enfoque de derechos resolver los conflictos que anualmente enfrentan los Cucapá para continuar pescando frente a las dinámicas de corrupción como la que recién acababa de presenciar?



Para concluir, hay que considerar el creciente tráfico del buche de totoaba denominado por la prensa como la cocaína del mar, cuya comercialización crece año con año sin que se haya podido detener a la fecha. Es un ejemplo de otro de los riesgos presentes en la región y que se puede relacionar directamente con lo que el artículo 8 en sus fracciones XXII y XXVIII indican que las acciones de inspección y vigilancia necesitan recursos humanos y técnicos y financieros para hacer valer la ley. El reporte de EDF y el IMCO (2016) es interesante porque ellos hablan de que el presupuesto necesitaría estar asignado a CONAPESCA y mejor distribuido. Observaron en ese año que el 71% del presupuesto se dedicó a subsidios, mientras solamente el 7% se dedicó a vigilancia. Ofrecen los datos que, en todo el Golfo de California están o estaban asignados 400 puntos de desembarque en los que CONAPESCA contaba solo con 65 embarcaciones y 210 inspectores para vigilar 11.122 kilómetros del litoral del país. A pesar de que en 2011 el presupuesto de CONAPESCA fue el más alto de su historia hasta ese momento (3 mil 193 millones de pesos), solamente 7% se destinó a vigilancia.

## Referencias

---

- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Centro de Colaboración Cívica, A.C. Comunidad y Biodiversidad, A.C., Environmental Defense Fund de México, A.C., Fundación Idea, A.C. y Sociedad de Historia Natural Niparajá, A.C. (2016). *La pesca ilegal e irregular en México: Una barrera para la competitividad*. <https://bit.ly/3KvAfnp>
- Navarro A. (2013). Pescadores Cucapá Contemporáneos: Investigación y Video Colaborativo en un Escenario de Conflicto. *Horizontes Antropológicos* (39), p. 205-240. <https://bit.ly/3mV7nwG>
- \_\_\_\_\_. (2008). Cucapás, derechos indígenas y pesca. Dilemas del sistema productivo pesquero vis a vis las políticas de conservación de las especies en el Golfo de California. *Revista Chilena de Antropología Visual* (12), pág. 171-196 <https://bit.ly/3LnLXTe>
- Navarro A., Bravo Y., López C. (2014). Derechos colectivos y consulta previa: territorio cucapá y recursos pesqueros en Baja California, México. *Revista Colombiana de Sociología*, vol. 37 (2), pág. 43-64 <https://bit.ly/3mWUCBN>

## 24. La pesca en Guerrero: situación y perspectiva

**Dr. Salvador Villerías Salinas**

Centro de Investigación y Posgrado en Estudios Socioterritoriales  
Acapulco. Universidad Autónoma de Guerrero

### Introducción

Atendiendo a la visión territorial de las actividades humanas, éstas organizan y generan estructuras para la producción, no solamente para la pesca, si no para actividades económicas en general. La pesca ribereña es una actividad importante en la economía de México porque genera empleos a una importante población que habita en el litoral, además de proporcionar una dieta saludable.

En México, por ejemplo, hay lugares donde el factor cultural es sumamente importante porque a veces tiene esa parte de la cosmovisión del recurso pesquero. Además, llama la atención que México tiene 11 mil kilómetros de litoral, donde hay comunidades que viven de la pesca, y que mucha de esa población no está visibilizada, como es el caso de los estados del sur de México.

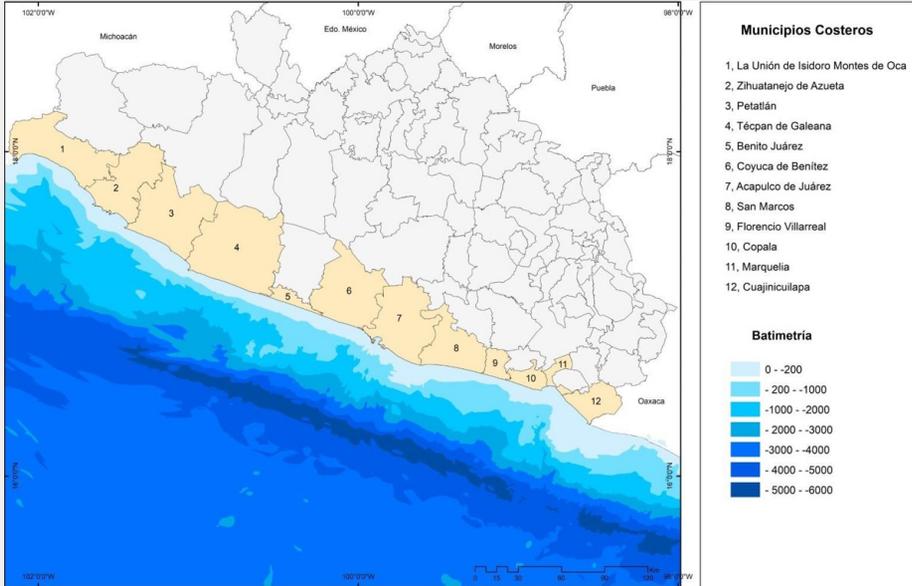
### Características físico-geográficas

Guerrero tiene 500 kilómetros de litoral aproximadamente, con una plataforma continental de 5,402 km<sup>2</sup>, una profundidad promedio de 180 m y 190 km<sup>2</sup> de aguas lagunares y continentales para el desarrollo de la pesca y la acuicultura. Sin embargo, su plataforma continental es angosta (10 kilómetros en promedio), aunque varía desde 5 kilómetros como en regiones de la bahía de Petacalco y al oeste de la bahía de Acapulco, hasta 37 kilómetros frente a la región de Punta Maldonado (véase Mapa 24.1).

### La organización para la pesca

En Guerrero, hay 48 localidades pesqueras, todas ellas se consideran de alta marginación y vulnerables a las cuestiones ambientales, y socioeconómicas, sobre todo a los fenómenos meteorológicos porque viven a escasos metros del nivel del mar. En 2020, 14,500

Mapa 24.1. Costa de Guerrero: Hipsometría



Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI, 2023.

guerrerenses (en su mayoría pescadores improvisados) se dedicaban a la captura de pesca y la acuicultura; 70 % se dedicaba a la pesca ribereña y 30 % a la acuicultura (CONAPESCA, 2020). Se agrupaban en 97 cooperativas de producción pesquera y 26 permisionarios. La población registrada es de 2,709 socios y de 538 embarcaciones, solo para pesca ribereña marina (Gutiérrez y Cabrera, 2012).

La pesca artesanal está estructurada con embarcaciones de poca capacidad de carga y autonomía, pueden ser de dos tipos: lanchas de fibra de vidrio de 5.0 a 7.0 m de eslora, con un motor de fuera de borda de 40 a 65 HP y las tradicionales pangas o cayucos, construidos de madera, de 3 a 5 metros, impulsados por pequeños motores o bien por remos, usados principalmente para pescar en las lagunas costeras (véase Foto 24.1).

Algunas embarcaciones, tienen equipo de geolocalización *Global position system* (GPS), para una mejor ubicación de las áreas de pesca marina, distantes del lugar de desembarco. Con esta tecnología pueden desplazarse y optimizar recursos energéticos, para la pesca y disminuir los costos de operación. Además de radios de comunicación de banda corta que son usados cuando puede presentarse una situación de emergencia. La pesca comercial ribereña en Guerrero emplea diferentes artes de pesca para cada recurso pesquero seleccionado entre las que se destacan: redes de enmalle, líneas de mano, atarrayas, cimbras, palangres y equipo de buceo (véase Tabla 24.1).

Foto 24.1. Pescador en Puerto Vicente Guerrero, 2020



Fuente: Imagen propia, trabajo de campo, 2020.

Tabla 24.1. Guerrero: Principales artes de pesca empleados en la pesca comercial ribereña

Arte de pesca	Descripción	Principales familias
Línea de mano	Utilizada en profundidades de 6 a 40 m. En niveles de agua: fondo, media agua o superficie. Una embarcación opera hasta 6 líneas.	Carangidae, Haemullidae, Lutjanidae, Sciaenidae, Serranidae, Scombridae
Cimbra parguera	La cimbra y la línea tienen las mismas características.	Carangidae, Lutjanidae, Sciaenidae, Scombridae, Serranidae
Red de enmalle	Son artes fijas a una profundidad máxima de 80 m que se emplean como artes de deriva y una embarcación opera hasta dos redes.	Carangidae, Lutjanidae, Sciaenidae, Scombridae, Serranidae, Kyphosidae

Fuente: Tomado de Gutiérrez y Cabrera, 2012.

Dentro de la organización pesquera, los principales actores son: las y los pescadores, permisionarios y los distribuidores al por mayor y menor. Las y los pescadores se agrupan en tres categorías: asalariados, aquellos que son empleados por permisionarios y cooperativas; independientes, quienes trabajan sin dirigencia alguna; y los agrupados que pertenecen a un tipo de organización (Sociedades de producción pesquera, unidades de producción y sociedades de solidaridad social).

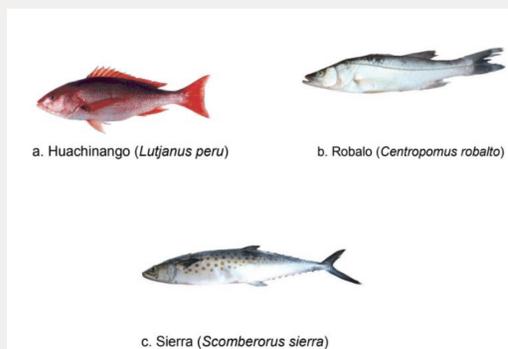
Es una realidad que, en la pesca comercial ribereña en Guerrero, hay concentración de embarcaciones y artes de pesca por permisionario o por líderes de cooperativas. Además de considerar que las embarcaciones y motores, ya no son subsidiados en su mayor costo por las autoridades del gobierno federal y tienen que hacer un esfuerzo económico muy alto para renovar sus embarcaciones y motores, porque no son sujeto de crédito por instituciones financieras por su escasa capacidad de pago e incertidumbre en la actividad pesquera, por lo que, buscan financiamiento entre los permisionarios.

Por otro lado, la capacidad de organización para la gestión de la comercialización no es adecuada, porque no tiene una estructura que permita regular los precios y las tallas de las capturas; además, muestran desinterés por organizarse y enfrentar los retos que se les presentan para tener una mejor organización para la pesca y un mejor bienestar.

### El recurso pesquero

La pesca comercial ribereña en Guerrero, en el medio marino, se realiza dentro de los 6 a 40 metros de profundidad, además de incluir las lagunas costeras y estuarios. La captura está integrada por varias especies de peces y los recursos de mayor importancia son: el huachinango (*Lutjanus peru*), el robalo (*Centropomus robalito*), la sierra (*Scomberorus sierra*), dos especies de langostas (*Panulirus inflatus* y *P. gracilis*), el pulpo (*Octopus hubbsorum*) y el ostión del género *Crassostrea*. Todos estos recursos se capturan a lo largo de la plataforma continental y se han identificado 64 especies: 34%, son peces demersales; 28%, son peces marinos pelágicos; el 19%, son peces estuarinos y el 9%, es referente a moluscos y crustáceos, respectivamente. Es un litoral con una gran diversidad de especies (la pesca ribereña tiene un carácter multiespecífico) que se capturan para el mercado y con poca abundancia, por lo que, una sobre extracción puede conducir a un desequilibrio del ecosistema (véase Figura 24.1).

Figura 24.1 a, b y c. Especies de importancia comercial en la pesca en Guerrero



Fuente: Imágenes propias de trabajo de campo, 2022.

## La comercialización

El comercio de los productos pesqueros se lleva a cabo en los lugares de arribo y la venta directa a precios de primera mano con los pescadores o cooperativas. Los principales centros receptores de importancia son: Acapulco, Ciudad de México, Zihuatanejo, Lázaro Cárdenas, Chilpancingo, Técpan, Chilpa, Tlapa y otras localidades.

Los principales comercializadores, también llamados “intermediarios”, operan en todas las comunidades, acaparan la producción y pagan precios muy bajos. Sin embargo, los pescadores manifiestan que no pueden dejar de venderles, porque no tienen otra alternativa. En consecuencia, se establece una relación de dominio –dependencia, donde el intermediario es quien dicta los precios y, por lo tanto, controla el elemento decisivo de la cadena de comercialización (véase Esquema 24.1).

Existe poco poder de negociación en el mercado. Los comerciantes de pescado son los que costean las actividades de comercialización y, además, actúan como fuentes de crédito local, proporcionan dinero en efectivo necesario para satisfacer algunas de las necesidades de las familias de las y los pescadores, sobre todo durante los períodos cuando los ingresos son limitados, por existir poca captura (derivada de causas meteorológicas).

Esquema 24.1. Sistema de comercio de la pesca



Fuente: Elaboración propia.

## Los aspectos sociales

En el día a día, las operaciones relacionadas con la pesca son más arriesgadas por la competencia comercial y por las áreas de pesca compartidas. Aunado a ello, no hay una participación comunitaria para una gestión de pesca sostenible y una organización para la comercialización, por lo regular el permisionario es quien se encarga de la compra-venta y distribución en los mercados regionales o locales. La relación entre pescadores y permisionarios es muy estrecha y dependiente. El pescador sólo se dedica a pescar y entregar la pesca a su contratante, por lo que el precio es definido porque les proporciona el empleo, además de la oferta y la demanda según la especie; por ejemplo: el huachinango especie objetivo se compra a \$ 50.00/kg y se revende a \$ 150.00/kg. Esta tiene mayor demanda en el mercado por destinarse al turismo. En esta fase se requiere orientación y apoyar a las y los pescadores para que puedan comercializar y distribuir la pesca a localidades marginadas y hacer llegar especies de menor valor comercial, para no afectar a una sola especie. Además, con ellos se contribuiría con la seguridad alimentaria de la población más necesitada.

La demanda de pescado en Acapulco es muy importante por el turismo y también por aquellas localidades que ofertan servicios de alimentos del mar. Acapulco con una población flotante de 15 a 20 mil turistas particularmente en fin de semana, invierno, verano, semana santa; es cuando se incrementa la demanda de pescado sobre todo de especies de carne blanca y el más ofertado es el huachinango. La pesca ofrece oportunidad de generar recursos económicos para paliar el ingreso familiar de mucha gente que vive en el litoral de Guerrero. Sin embargo, muchos de los pescadores organizados utilizan redes de pesca que no cumplen con la normatividad y esto afecta en el deterioro del recurso pesquero. Ellos lo hacen con la finalidad de obtener mayores ganancias. Se requiere de un programa de cuidado y gobernanza comunitaria para la protección del recurso pesquero.

Algunos de los problemas que se relacionan con la pesca en Guerrero son la marginación social, el nivel educativo y la disponibilidad del recurso pesquero, además de los territoriales, los vinculados con el uso común del espacio de la pesca. Algunas localidades reconocen sus áreas de captura. Tal situación en ocasiones genera fricciones entre los pescadores.

### a. Algunas contrariedades

La pesca tiene muchas vicisitudes, los pescadores y sus familiares se organizan para formar una cooperativa. Es una forma de trabajo muy cohesionada porque los vincula una relación de parentesco en la organización para la pesca, pero en muchos casos no tienen una estructura bien ordenada. Además, las embarcaciones utilizadas demandan combustible que tiene un alto costo, también la distancia de pesca varía dependiendo de las especies que se capturen. El agotamiento de pesca es real y se requiere que se hagan estudios junto con los pescadores y que se valoren Áreas de Conservación o Zonas de Reservas Marinas.

Esquema 24.2. La pesca en Guerrero: situación



Fuente: Elaboración propia, 2023.

Las restricciones de pesca en zonas de arrecifes necesitan ser consideradas prioritarias, porque son zonas muy frágiles y no se debe pescar con redes porque en muchos casos quedan atrapadas en el fondo y no son extraídas, lo que provoca muerte incidental y un enorme daño que causan a la biodiversidad de estos ecosistemas. En las comunidades pesqueras, se tiene pasión por pescar, día a día se organizan para dirigirse al mar y extraer el valioso recurso. Sin embargo, carecen de una organización estructural para la actividad pesquera. La dependencia económica es fuerte y existe una débil organización comunitaria (véase Esquema 24.2). El pescador enfrenta un ingreso económico dependiente de la pesca y en promedio percibe entre 100 y 300 pesos, salarios muy bajos que no les permite subsistir, por eso es una pesca de subsistencia. A su vez, no hay infraestructura portuaria y tienen que desembarcar en las playas, solo hay uno: Puerto Vicente Guerrero en el municipio de Técpan de Galeana a 150 km de Acapulco.

El uso de tecnología como GPS y ecosondas, ha permitido que tengan menores costos en la captura porque se han registrado las zonas de pesca y en algunos casos las reconocen. No permiten que pescadores de otros municipios pesquen, esto puede llegar a generar un conflicto. La escasa seguridad social genera preocupación a los familiares de los pescadores cuando se hacen a la mar a más de cuatro millas náuticas, no es tanto la distancia, sino que, una falla mecánica o el efecto de las corrientes puede causar algún accidente y, al no tener seguro de vida, deja desamparados a sus familiares.

El crecimiento de la población en las localidades pesqueras más importantes ha generado mayor incidencia en la actividad. Un ejemplo es Barra de Tecoanapa que de 1900 a 1970 tuvo un crecimiento estable en su población; sin embargo, a partir de 1970 recibió importantes apoyos en infraestructura y equipos para la pesca. Hay un abandono de las artes de pesca y embarcaciones de madera, con un inicio de redes de monofilamento y embarcaciones

de fibra de vidrio con capacidad de 1.5 toneladas y motores fuera de borda de 40 caballos de fuerza (HP), inicia una actividad más tecnificada y por ende, mayor presión en el recurso pesquero del área.

El territorio se va transformando y también los espacios rurales van cambiando el uso del suelo y son ahora espacios para el turismo o zonas de segunda residencia, así como las localidades pesqueras hacen lo mismo. Esta es una forma de poblamiento y en 15 años habrá más población flotante en toda la costa guerrerense; por lo tanto, habrá mayor demanda de infraestructura y alimentos del mar. Las descargas de aguas residuales y desechos sólidos urbanos, además los fertilizantes y agroquímicos son fuente de contaminación del medio marino con efectos en la biodiversidad marina y no es privativo de Guerrero. Los recursos naturales son cada vez más escasos y se convierten en bienes muy codiciados. No solamente al Sur, sino en todo el país y en todo el mundo.

México tiene muchas normas, leyes y regulaciones; es importante preguntarle a un pescador que día a día vive de lanzarse al mar, si las conoce. La sobre captura es uno de los principales problemas generados por falta de control racional de la riqueza íctica. La gama de conflictos resulta de una combinación de factores sociales, económicos e institucionales y requiere ser atendidas. Otro de los problemas que está generando efectos nocivos a la biodiversidad marina es la contaminación de las aguas de los ríos producida por las descargas de los residuos urbanos e industriales, así como de los agroquímicos usados en la agricultura. Tampoco son problemas privativos de Guerrero. Se requiere hacer investigación de los impactos en la biodiversidad y los efectos en los seres humanos.

Es muy importante entender la actividad pesquera y las relaciones que emanan de ella, así como reconocer que hay un territorio contenedor de los recursos naturales donde la población los aprovecha. También es fundamental tener en cuenta que debe haber una autoorganización de las comunidades. Traducido a una gestión adaptativa a las necesidades de cada localidad, además de la participación de los tres niveles de gobierno y la academia. Ello llevará a un futuro más organizado y sostenible de la actividad.

## Referencias

---

Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA). (2020). Anuario Estadístico de Acuacultura y Pesca. México. <http://bit.ly/3mBsBjm>

Gutiérrez Z, R, M. y Cabrera M, E. (2012). La pesca en Guerrero, Instituto Nacional de la Pesca.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2023). Relieve submarino. <http://bit.ly/3m5Uwrr>





# 6

## FORTALECIMIENTO DE MECANISMOS PARA LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN EL SECTOR PESQUERO

## 25. La comunicación asertiva como herramienta clave en la coordinación interinstitucional

**Biol. José de Jesús Dosal Cruz**

Subdirector de normalización pesquera, CONAPESCA

Nuestro quehacer implica la participación de otras dependencias del orden federal y del orden estatal (por decir las más importantes), sin descartar tampoco nuestra comunicación con autoridades municipales. En la esfera federal, la actividad pesquera que se da en aguas marinas de jurisdicción federal como en aguas continentales implica necesariamente nuestra coordinación con otras dependencias.

Al escuchar “pesca” asociamos el término con “mar” o con sistemas acuáticos relacionados, pero recordemos que en el orden institucional hay otras dependencias que también se encargan de atender asuntos vinculados con el quehacer y el aprovechamiento extractivo y no extractivo de nuestros recursos acuáticos. En la CONAPESCA y particularmente en nuestra Dirección General de Ordenamiento Pesquero y Acuícola mantenemos contacto permanente en buena forma y con mucha coordinación con dependencias como la SEMAR, la SEMARNAT, la PROFEPA, la SE y, eventualmente, con la Secretaría de Turismo (SECTUR), que son entidades que también regulan y controlan actividades que se llevan a cabo en las aguas marinas y aguas continentales.

Es una gran responsabilidad para nosotros manejarnos con mucha claridad, con comunicación asertiva, no dejar pie a dudas en cuanto al quehacer y a los compromisos que se adquieren institucionalmente porque estamos en esta nueva etapa en la que el Gobierno se ha comprometido con el pueblo mexicano a desarrollar las acciones delineadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 que nos alienta en atender de mejor forma a los sectores sociales que históricamente han sido dejados “de lado” en su atención por las instituciones. Ahora como autoridades tenemos ese compromiso que enfrentamos y atendemos con mucho gusto.

La atención y observancia al Plan Nacional de Desarrollo conlleva la necesaria coordinación con las instituciones antes referidas en aras de dar el servicio al que estamos obligados como funcionarios públicos en materia de pesca y acuicultura. En particular, debo destacar que, en cuestión de manejo pesquero, como área regulatoria, siempre hemos inducido al manejo responsable de los recursos en atención al interés público y con la mejor información

técnica disponible, siendo quien nos proporciona esa información el INAPESCA, conforme a sus facultades y atribuciones de ley.

Nos encontramos en un dilema entre “conservación” y “aprovechamiento”: sabemos que la demanda de alimentos es alta, así como la demanda de fuentes de empleo y la de esparcimiento que muchas veces presiona los recursos vivos de tal forma que pueden poner en riesgo sus procesos reproductivos, sus zonas de anidación u otras condiciones biológicas y que, en el océano, pueden verse afectadas de forma no siempre perceptible por esas actividades. Eso nos obliga a procurar siempre la mejor comunicación y tener esta información científica sobre la cual nos movemos y tomamos decisiones para atender las necesidades en el ámbito social.

Como siempre lo enunciamos en nuestras regulaciones, atendemos bajo el orden del interés público, pero siempre con el debido sustento técnico. Muchas veces la ciencia no entiende de las necesidades sociales, de la necesidad de tener un trabajo legítimo, de tener una embarcación como medio para desarrollar una actividad que provea por lo menos de forma suficiente los recursos económicos para alcanzar un nivel de vida aceptable en los términos en que está planteado en el Programa Nacional de Desarrollo 2019-2024. Es una labor que se nos ha hecho titánica.

En este foro participan funcionarios que aprecio, que estuvieron también con nosotros en CONAPESCA y que saben lo que es, en un momento dado, enfrentar estas necesidades y reclamos sociales sin desatender lo que el conocimiento científico nos indica para efectos de acceso a la pesca y cómo procurar no afectar de forma sensible el entorno natural. Por lo tanto, mantenemos comunicación con esos y otros actores de gobernanza y pretendemos que la misma sea cada día mejor.

La SEMAR participa también en este escenario, precisamente en el Alto Golfo de California, una región agreste, difícil, desértica, en donde son pocas las oportunidades para la diversificación de actividades económicas porque existe la pesca de especies de interés comercial como la curvina, la sierra, el camarón o algunos moluscos sésiles que comparten el hábitat con especies como la totoaba, especie protegida por la normativa ambiental, pero con una alta demanda en el mercado negro de su vejiga natatoria, conocida como “buche” y la vaquita marina, un mamífero endémico de la zona, también sujeto a protección. Este contexto es un buen ejemplo de esta dinámica muy difícil de atender entre conservación y aprovechamiento, por el reclamo social de empleos (directos e indirectos), producción de alimentos y otras actividades conexas que deben dar soporte prioritario a la economía local y regional.

Otro ejemplo de comunicación institucional se tiene en la zona del Caribe, en donde recientemente los arribazones de algas han afectado la actividad turística. Estos son ajenos a la voluntad humana, son fenómenos naturales que nos han obligado a mantener

comunicación con la SEMARNAT, dependencia con la que hemos estado trabajando para determinar el manejo y forma de aprovechamiento que podemos darle a estos arribazones para mitigar su efecto negativo sobre la actividad hotelera a la vez que se generan empleos y se activan actividades económicas alternas en beneficio de los pobladores de esa zona tan representativa de nuestra geografía como es el Caribe mexicano.

En nuestra opinión, tenemos que “alinear” el interés nacional para dilucidar cómo interinstitucionalmente cada dependencia en el ámbito de sus facultades y atribuciones atiende lo que le corresponde. Quiero mencionar aquí que, si bien en México contamos con un buen marco regulatorio en los aspectos que he mencionado (aprovechamiento, conservación, turismo y economía), eventualmente hemos sentido que desde el exterior se cuestiona el quehacer pesquero nacional (actividad económica y administración) por desconocimiento del entorno social y de nuestras regulaciones que se emiten con todo un proceso bien establecido bajo un principio precautorio y con enfoque ecosistémico.

En México somos varias dependencias que atendemos responsabilidades de aprovechamiento en el mar y cuando nos llega algún requerimiento, alguna resolución o alguna observación desde el ámbito internacional, tenemos que empezar a “deshebrar” esa cuerda para ver a quién corresponde qué conforme a las atribuciones y facultades institucionales. Esto implica un proceso de comunicación con alta asertividad, con diferentes vías: ya sea telefónica, por correos electrónicos y ahora hasta por mensajes. Estamos ciertos de que, en tanto nuestras instituciones estén comprometidas (como lo estamos todos) con los objetivos y la visión que se tiene para el derecho a una vida mejor en todos los aspectos, tenemos la responsabilidad de mantenernos bien comunicados interinstitucionalmente y siempre asumiendo las responsabilidades de nuestros cargos.

## 26. El fortalecimiento de mecanismos para la coordinación interinstitucional

### Cap. de fragata Carlos Alonso Ruíz Rodríguez

Director de inspección y vigilancia pesquera de la Unidad de Capitanías y Asuntos Marítimos (UNICAPAM) de la Secretaría de Marina

El fortalecimiento de mecanismos para la coordinación interinstitucional es el tema que nos ocupa; por lo tanto, me permitiré dar a conocer lo que es la Autoridad Marítima Nacional, una de las atribuciones que tiene actualmente la SEMAR desde hace cinco años y que es ejercida por la Unidad de Capitanías de Puerto y Asuntos Marítimos. Es de esta última de la que depende la Dirección de Inspección y Vigilancia Pesquera. De igual manera, hablaré de la coordinación interinstitucional que realiza la SEMAR a través de la Autoridad Marítima Nacional y terminaré con unas breves conclusiones.

En lo referente al Entorno Marítimo Mexicano, tenemos que México cuenta con una ubicación privilegiada al ser un país biooceánico con acceso a los océanos Atlántico y Pacífico: cuenta con una extensión costera de más de 11 mil kilómetros y una amplia extensión territorial que lo coloca en el décimo cuarto lugar a nivel mundial. Por la ubicación geográfica, México se encuentra entre dos vertientes oceánicas: la del Pacífico mexicano (incluido el Golfo de California y de Tehuantepec) y la vertiente del Atlántico que contempla el Golfo de México y Mar Caribe. Esto le otorga una amplia gama de recursos naturales que nos ubica como la décimo segunda nación mejor dotada del mundo. Tiene además una superficie marítima de más de 3 millones de kilómetros cuadrados que es el equivalente a una y media veces la superficie terrestre del país, lo que nos coloca en el noveno lugar por extensión marítima entre los 130 países costeros del mundo.

En los 17 estados con litoral habitan poco más de 57 millones de personas que aportan aproximadamente 41% del Producto Interno Bruto del país. Con todo esto, tenemos que México goza de una excelente posición geopolítica que es de vital importancia porque tenemos dos salidas a los océanos más grandes convirtiéndonos en un puente natural de interacción comercial marítimo entre Oriente y Occidente. También tenemos una posición privilegiada debido a la extensión de los litorales y las riquezas marítimas como las pesquerías, minerales, hidrocarburos, playas e importantes ecosistemas marinos.

En lo que se refiere a los Sectores Marítimos Estratégicos, las aguas marinas mexicanas le proporcionan a México grandes riquezas que impactan en materia ecológica, social,

económica y geopolítica. En ella se llevan a cabo actividades fundamentales para el desarrollo del país como son la extracción de hidrocarburos, el desarrollo del sistema portuario, el transporte marítimo nacional e internacional, el turismo y la industria naval, así como los sectores acuícolas y pesqueros, considerados todos como los centros de la política marítima nacional.

De igual manera, el Sistema Portuario Nacional es un activo de gran valor estratégico para nuestro país, el cual está compuesto por 102 puertos y 15 terminales marítimas fuera de Puerto, 59 en el Golfo de México y Mar Caribe y 58 en el Océano Pacífico. Esta infraestructura nos conecta con más de 140 países en cinco continentes. La clasificación o vocación del puerto indica el tipo de actividad principal y, considerando su combinación, se cuenta con 61 puertos pesqueros, 38 turísticos, 33 comerciales, 23 petroleros y 15 de carga especializada. De igual manera, el número de marinas, dedicadas a las embarcaciones de recreo asciende a 62. Para fortalecer todo esto, se está trabajando en el desarrollo y consolidación de tres corredores económicos interoceánicos multimodales que vincularán los puertos del Pacífico y el Golfo de México.

La Autoridad Marítima Nacional, con el propósito de ejecutar las acciones del Estado de acuerdo con las disposiciones de la Tercera CONVEMAR, ejerce los siguientes tres roles para el cumplimiento de las disposiciones marítimas internacionales:

- De *Estado de Abanderamiento*, que son las disposiciones del Estado para garantizar la seguridad de los buques que enarbolan su pabellón, para salvaguardar la vida humana en el mar, prevenir la contaminación y mantener la seguridad en la navegación.
- El de *Estado Rector del Puerto*, que son las normas establecidas de seguridad en la construcción de buques dispositivos de salvamento, equipos de radiocomunicación, prevención de incendios, seguridad en la navegación y prevención de la contaminación marina. Todo eso de conformidad con convenios internacionales con los que deben de cumplir los buques extranjeros que arriban a los puertos mexicanos.
- El de *Estado Ribereño*, que implica la verificación del cumplimiento de las leyes y reglamentos del estado en sus diferentes zonas marinas y vías navegables. Estos preceptos están armonizados y articulados en las funciones y atribuciones que tiene la Secretaría de Marina bajo la figura de Autoridad Marítima Nacional y de la Armada de México en funciones de guardia costera.

La Autoridad Marítima Nacional la ejerce el Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Marina – Armada de México, y es mediante la coordinación entre la Armada de México en funciones de Guardia Costera y la Unidad de Capitanías de Puerto y Asuntos Marítimos que actúan individual o en conjunto, representando la autoridad marítima en los puertos nacionales. Es decir, la UNICAPAM, a través de sus capitanías de Puerto como instrumentos

administrativos actúan de manera preventiva con el fin de verificar el cumplimiento de las leyes marítimas nacionales e internacionales. Por su parte, la Armada de México en funciones de Guardia Costera, actúa con sus medios operativos de manera disuasiva y reactiva a fin de mantener el estado de derecho en las zonas marinas mexicanas.

Tenemos entonces que, la Secretaría de Marina como tal, tiene dos grandes responsabilidades que son atribuciones que le otorga por facultad la ley y son: actuar como Marina de guerra para la defensa exterior del país, la conservación del Estado de derecho en la mar y como Guardia Costera, lo cual lo cumple a través de la Armada de México; y, por otro lado, la actuación como Autoridad Marítima Nacional que la ejerce a través de la Unidad de Capitanías de Puerto y Asuntos Marítimos.

Por lo descrito, puede decirse que el ejercicio de la Autoridad Marítima Nacional en México le corresponde a la Secretaría de Marina, lo que le faculta en las siguientes atribuciones de acuerdo con la Ley Orgánica de Administración Pública Federal del Estado mexicano:

- El cumplimiento del orden jurídico nacional en las zonas marinas, costas, puertos, recintos portuarios, terminales marinas e instalaciones portuarias nacionales, así como en aguas nacionales donde se realizan actividades de su competencia,
- La seguridad marítima que corresponde al salvamento en caso de accidentes o incidentes de embarcaciones, búsqueda y rescate para salvaguardar la vida humana en la mar y el control de tráfico marítimo,
- La prevención de la contaminación marina originada por embarcaciones y artefactos navales, así como el vertimiento de desechos y otras materias al mar distintas al de aguas residuales
- La protección marítima y portuaria en los términos que fijan los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte y la normatividad nacional en la materia.

Conforme el artículo séptimo de la *Ley de Navegación y Comercio Marítimos*, la Autoridad Marítima Nacional la ejerce el Ejecutivo Federal, es decir, el presidente de la República, quien a su vez la delega a la Secretaría de Marina. Ésta cuenta con la Unidad de capitanes de Puerto y asuntos marítimos para el cumplimiento exacto de las atribuciones y funciones, la cual desde el 17 de junio del 2017 ha sumado todas las atribuciones administrativas de las capitanías de Puerto con los medios operativos de la armada de México en funciones de guardia costera para llevar a cabo las funciones de: Estado Rector del Puerto, Estado de Bandera y Estado Ribereño.

Debido a las atribuciones mencionadas anteriormente, la Autoridad Marítima Nacional actúa en cuatro pilares importantes dentro del ámbito marítimo:

- El ejercicio de la soberanía que es la realización de todo acto en nombre del Estado mexicano en sus aguas territoriales,
- La seguridad marítima que son las normas mínimas relativas a la construcción, el equipo y la utilización de los buques compatibles con su seguridad,
- La protección marítima que son las medidas preventivas contra los sucesos que afectan a la protección de los buques o instalaciones portuarias,
- El mantenimiento del Estado derecho, que involucra la ejecución de las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de orden jurídico.

Todos estos pilares a su vez dan cumplimiento a las normas internacionales establecidas por la Organización Marítima Internacional, de la cual México es parte componente, así como el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (Convenio SOLAS), el Código Internacional para la Protección de los buques y de las Instalaciones Portuarias (Código PBIP) y el Convenio MARPOL, entre otros.

Para llevar a cabo el fortalecimiento de la Autoridad Marítima Nacional, en octubre del 2020 el Senado de la República aprobó nuevas reformas a la *Ley Orgánica de la Administración pública Federal*, *Ley de Puertos* y *Ley de Navegación y Comercio Marítimos*, a fin de transferir las facultades en materia de Puertos y Marina Mercante a la Secretaría de Marina. Asimismo, a partir del seis de junio del 2021, la SEMAR fortalece a la Autoridad Marítima Nacional anexándole atribuciones para el control de las aduanas marítimas, la administración de la Marina Mercante, incluyendo la educación náutica mercante y la administración de los puertos. Estos cambios coadyuvan a facilitar el ejercicio de la Autoridad Marítima que realizan las Capitanías de Puerto y los Mandos Navales en su rol de guardia costera.

Tenemos así que la Secretaría de Marina, al contar con la Autoridad Marítima Nacional como administración marítima y portuaria, tiene la visión de generar un mayor dinamismo en las actividades marítimo-portuarias, fomentando el desarrollo portuario, mejorando la eficiencia del comercio marítimo y fortaleciendo la seguridad y protección. Además, enfatiza el cumplimiento de los compromisos y ordenamientos internacionales establecidos por la Organización Marítima Internacional (OMI) con el objetivo de ser reconocidos a nivel internacional como una Autoridad Marítima Nacional unificada y eficiente.

Quiero recalcar que estamos trabajando en la Unidad de Capitanes de Puerto y Asuntos Marítimos y en toda la Secretaría de Marina, en la elaboración de la Política Nacional Marítima, que guiará y fomentará el desarrollo integral de todas las actividades marítimas y

regiones costeras. Todo esto que hacemos considera una conciencia marítima, los intereses marítimos del país, el desarrollo portuario que se tiene planeado a futuro y el poder marítimo con el que contamos.

Referente a la inspección y vigilancia en materia pesquera, la Secretaría de Marina trabaja en coordinación con todas las autoridades que tienen injerencia en el sector pesquero, principalmente con la SADER, reforzando dichas acciones y las actividades pesqueras en las zonas marinas mexicanas, aguas interiores, lacustres y fluviales, así como en costas y recintos portuarios, con el fin de proteger los recursos pesqueros y garantizar el cumplimiento de la legislación aplicable en la materia. Todo eso se hace en coordinación directa con la CONAPESCA. Por este motivo es a la UNICAPAM a quien se le delega la administración y control operativo de los Inspectores Federales de Pesca, mismos que en coordinación con la CONAPESCA, verifican el cumplimiento de la legislación en materia pesquera, realizando inspección a embarcaciones, equipos, artes de pesca, métodos de pesca, instalaciones para el procesamiento, almacenamiento, conservación, comercialización de productos pesqueros y sus derivados, así como actividades de vigilancia encaminadas a prevenir, desalentar y evitar la pesca ilegal no declarada y no reglamentada. Además, coadyuvan con la elaboración de actas de inspección que llevan a cabo los oficiales federales de pesca de la CONAPESCA, sean de índole administrativo o en su caso de carácter penal si se tiene la presunción de un delito en materia pesquera.

Referente a la coordinación interinstitucional, la Secretaría de Marina con apego a las leyes, se coordina en materia pesquera con diversas dependencias como son: la SADER, la CONAPESCA, además de la PROFEPA, el INAPESCA, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y todas aquellas dependencias con las cuales se necesita interactuar para garantizar la legalidad de la explotación pesquera. Todo esto en el marco de las leyes que regulan las actividades pesqueras como son la *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables* que en sus artículos 10, 21 y 124 mencionan las funciones que tiene la Secretaría de Marina en coordinación con la SADER. Asimismo, por mandato de las leyes ambientales, las Normas Oficiales Mexicanas pesqueras y acuícolas y todas aquellas leyes y reglamentos donde se tenga injerencia, la SEMAR actúa en estricto apego a las leyes, aunado a la excelente colaboración y coordinación con todos los entes mencionados.

Sin embargo, sabemos que desgraciadamente no todo es fácil para la SEMAR, como para la CONAPESCA, PROFEPA, CONANP y todos aquellos que trabajamos en el campo donde llevamos a cabo nuestras actividades. También en materia pesquera, coordinamos con la Guardia Nacional y con la Fiscalía General de la República para la presunción de delitos en el mar o en donde estemos llevando a cabo labores de inspección y vigilancia en materia pesquera.

Aquí quiero recalcar que la pesca ilegal en México no está catalogada como un delito. Es bien sabido que la mayoría de las sanciones que se aplican son de carácter administrativo, es decir, las labores de inspección y vigilancia que en la SEMAR llevamos a cabo, son para prevenir la comisión de faltas administrativas. Sin embargo, si se cometen, es la CONAPESCA la encargada de calificar y aplicar las sanciones en materia administrativa. Existe el artículo 420 del Código Penal Federal que es parte del capítulo segundo de la biodiversidad, donde nos va a especificar las causas por las que se podría presumir la presunción de delitos. Aquí es muy importante recalcar que siempre hemos mantenido una excelente coordinación con la Fiscalía General de la República (FGR), así como con la Guardia Nacional y principalmente con la CONAPESCA.

En el mar trabajamos apegados a la ley, a los reglamentos, con la mayor ética profesional y personal. Es allí donde encontramos en ocasiones a personas que dicen ser pescadores, pero que cometen delitos y faltas; cuando regresan a Puerto, manifiestan que es la Secretaría Marina y sus elementos que los agreden, que no los dejan trabajar, que no los dejan ejercer la libertad de la alimentación y del trabajo.

Como conclusión quiero mencionar que, desde la Secretaría de Marina, buscamos para una mejor aplicación de las leyes de pesca, que el marco jurídico de la materia tenga una revisión, actualización y en su caso una reforma, pero con la participación directa de quienes aplican las leyes en el campo, es decir, la CONAPESCA, la PROFEPA, la CONANP, la SEMAR y todos aquellos que estamos ahí en el campo.

En cuanto a los recursos humanos y materiales eficientes, es necesario, dotar a las autoridades con recursos suficientes para la prevención de faltas y delitos en materia pesquera.

Por lo que respecta a la participación, es necesario incluir a todos y cada uno de los sectores desde las y los pescadores, pasando por intermediarios, comerciantes, restauranteros, bodegueros, procesadores y, finalmente, las y los consumidores que somos más y por lo tanto debemos tener una mayor participación.

La aplicación efectiva de la ley debe hacerse sin hacer distinciones, apegados estrictamente a las leyes mismas, observando en todo momento la ética personal y profesional. Al mismo tiempo, se debe buscar la preservación de las especies acuáticas con una adecuada explotación, lo que implica el respeto a la ecología y a los ciclos reproductivos de todas las especies que habitan en las zonas marinas mexicanas, aguas interiores lacustres y fluviales.

La Secretaría de Marina reitera el compromiso de sus mujeres y hombres en el cumplimiento de todas y cada una de las funciones que las leyes le confieren a esta dependencia.

## 27. La creación de un lenguaje y una estrategia común para la coordinación intersectorial

**Lic. Dulce María Ávila Martínez**

Directora de Coordinación Intersectorial para la Protección de las Especies Marinas en riesgo, CONANP

En materia de Áreas Naturales Protegidas (ANP) el país cuenta con 37 costeras y marinas. Es una superficie de alrededor de 69 millones de hectáreas. Tenemos cuatro áreas de refugio que fueron decretadas con base en la *Ley General de Vida Silvestre* que significan también 17 millones de hectáreas. En general y haciendo un conteo rápido, tenemos más de 42 mil pescadores ribereños en las ANP que hacen uso de los recursos pesqueros, pero también hay un sector muy importante de pescadores libres o tradicionales, por lo que tenemos un universo mayor de 22 mil embarcaciones menores en las ANP.

Para nosotros la coordinación se puede mejorar con el sector pesquero, es decir, con las autoridades pesqueras y la Secretaría de Marina. Eso significa también que la población en las ANP va a tener la oportunidad de aprovechar los recursos naturales (como lo dijo el maestro Dosal), de una manera responsable y sustentable. Sustentable y sostenible es el aprovechamiento de los recursos a lo largo del tiempo y de una manera que les proporcione a los pescadores los medios necesarios para mejorar sus condiciones de vida. Eso es lo que para nosotros es sustentable.

Me parece importante el tema de la coordinación intersectorial, porque a veces parece que hablamos lenguajes diferentes. Yo creo que este dilema entre conservación y aprovechamiento es falso, considero que tenemos que empezar a avanzar y a plantear las cosas de otra forma, tener o crear un lenguaje común en que los objetivos de aprovechamiento y los objetivos de conservación puedan realizarse sin que esto signifique que estén contrapuestos.

Hubo una tradición en su momento en que se pensó que la protección de los recursos o de ciertas especies impedía la realización de actividades productivas, no nada más en términos de la pesca, en términos de turismo y de muchas actividades productivas, y se superó de alguna manera. Nuestro marco jurídico ahora está planteando la sustentabilidad de las actividades, el aprovechamiento de los recursos, pero también cuidando su base material, es decir, nos acabamos los recursos y se crean una serie de desequilibrios ecosistémicos que después no nos permiten continuar en el tiempo aprovechándolos.

Nosotros desde la CONANP hemos tenido experiencias muy exitosas trabajando con el sector pesquero, con las y los pescadores. La coordinación de políticas y la coordinación de acciones entre los sectores sí se ha hecho. Tenemos muy buenas experiencias en la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an, en San Pedro Mártir, en el Pacífico. También hay muchas experiencias exitosas, en términos de cómo las propias cooperativas de los pescadores pueden apropiarse de esos recursos y cuidarlos. Me parece que la coordinación entre sectores sí se tiene que mejorar, pero también es importante que haya una revisión del marco legal o jurídico porque hay ciertos vacíos y ciertas disposiciones que se contraponen o que no están bien definidas. Eso es muy importante que lo pudiéramos abordar y revisar. También es muy importante hacer una propuesta integral para que estos dos conceptos de conservación y aprovechamiento vayan de la mano y no propicien la realización o el planteamiento de acciones que parecieran estar encontradas. Es un punto que me parece importante, crear un lenguaje en común que nos permita coordinarnos. Que cuando yo hable de aprovechamiento, se sepa que se trata de un aprovechamiento responsable, sustentable que además promueve la conservación de otros recursos asociados. Y que cuando se hable de conservación, no piensen que se trata de no tocar o de no hacer, sino de hacer de otra forma.

Por otro lado, me parece que es necesario continuar dialogando, porque a final de cuentas tenemos objetivos comunes: la conservación y el aprovechamiento. Considero que es necesario una revisión del marco legal, sobre todo porque no nada más somos el sector ambiental y de conservación, sino también hay otra serie de actividades conexas que se tienen que integrar. En este asunto de la vigilancia que comentaba el capitán de fragata Carlos Alonso Ruiz Rodríguez, es muy importante que tengamos todos muy claro que existe poca definición o falta definición en términos de las competencias. De repente estos vacíos es lo que propicia que algunas personas cometan ilícitos, porque yo tengo que vigilar nada más especies frágiles en áreas protegidas como SEMARNAT, pero no tengo competencia para vigilar el uso adecuado de artes de pesca o cosas similares. Entonces, tenemos que propiciar la firma de acuerdos de coordinación u otro tipo de instrumentos.

Creo que sí tendremos que ser mucho más imaginativos en términos de crear estos mecanismos a través de los cuales se puede hacer una vigilancia integral y no por segmentos, por ejemplo: lo ambiental lo vigilo yo, lo pesquero lo vigila la CONAPESCA o lo vigila la Secretaría de Marina. Hemos tenido buenas experiencias en términos de la coordinación en algunos temas, con relación a algunas áreas o algunas especies, pero siempre esto se propicia por asuntos urgentes y esto no nos puede pasar. El asunto es que está pasando en el Alto Golfo y no nos puede volver a pasar en la historia de este país. Tenemos que coordinar y prever este tipo de situaciones mucho antes para que no sucedan. Realmente es una situación complicada en donde la más perjudicada es la propia comunidad. No podemos permitir que vuelva a llegar a tal nivel un problema para que nos obligue a sentarnos a platicar entre las autoridades. Creo que esto tiene que ser siempre para no causar mayores problemas.

## 28. La revisión del marco jurídico para solucionar problemáticas de la pesca

**M. en C. César Julio Saucedo Barrón**

Subsecretario de pesca del estado de Sinaloa

Sinaloa se encuentra en una región geográfica privilegiada en el noroeste de México Junto a Baja California, Baja California Sur y Sonora aportamos cerca del 70% de volumen de la producción del país, 656 kilómetros del litoral del Océano Pacífico y 10 municipios costeros reflejan nuestra vocación y fortaleza pesquera y acuícola. Además de poseer 221 mil hectáreas en nueve sistemas lagunares costeros, 72 mil hectáreas en 12 presas y embalses de agua dulce en la que se realiza la pesca comercial y se practica la pesca deportiva, ocupamos el primer lugar nacional en valor de la producción y el segundo en valor volumen producido.

Durante el año 2020 se produjeron 364 mil toneladas de peso vivo que representa el 18% del volumen total nacional. Su valor fue de 12.844 millones de pesos, lo que representa una participación equivalente a 26.5% respecto al total nacional. Sinaloa ocupa el primer lugar nacional de personal empleado en el sector de pesca y acuicultura con 32, 079 personas que representan 15% del total nacional. Estos indicadores revelan la importancia y contribución de nuestro estado al desarrollo económico y a la seguridad alimentaria del país. Con esta breve reseña de mi estado con vocación pesquera y acuícola, inscribo mi participación en el seminario *el Marco Jurídico de La Pesca en México a debate. Áreas de Oportunidad para la Mejora y la Innovación.*

Al exponer el marco jurídico de la pesca y acuicultura que se encuentre en debate, se presentó una gran oportunidad para que todos los involucrados en este sector, gobierno, productores y sociedad civil nos planteamos las siguientes interrogantes: ¿La LGPAS hoy vigente como instrumento jurídico, da respuesta a la problemática actual del sector pesquero y acuícola? ¿La problemática del sector es un asunto de ausencias o de aplicación de la ley? ¿Se requiere una nueva ley que responda a las necesidades del sector? ¿Las instituciones responsables de aplicar la ley en esta materia han estado a la altura con su mandato? ¿Se cuenta con el presupuesto suficiente para dar cumplimiento a lo que la ley mandata? Sin duda que estas son algunas interrogantes que van a puntualizarse y que tiene que ver con el marco jurídico que nosotros tenemos establecido. La pesca y la acuicultura atraviesan una de las peores crisis en su actividad productiva. Destaca su problemática

específica de cada una de las etapas de la cadena productiva en las diversas pesquerías y cultivos y en cada una de las regiones del país, sin embargo, el desorden es el común denominador en este sector.

El desorden que impera en esta actividad, producto del incumplimiento de la norma, ha generado crisis e incertidumbre en el sector, la pesca INDNR incontrolada es uno de los flagelos que más lacera a las y los pescadores en los litorales y comunidades pesqueras de los estados costeros del país; por cierto, al asistir a un foro en el Senado que se llamó “Foro Pacto Pesquero y Acuícola” en el que estuvieron representadas todas las organizaciones pesqueras de altamar ribereña, prácticamente coincidieron en esta afirmación: uno de los principales problemas de la pesca, además de los ya existentes, es la pesca INDNR.

El ordenamiento pesquero como instrumento de política pública asignado a la ley de su artículo 36 y 37 sigue pendiente y ausente, cuando debería ser la columna vertebral para que exista en nuestro país una pesca ordenada y sustentable. Sin duda que la *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables* requiere en lo general una revisión, actualización y armonización con otras leyes secundarias que ya han sido modificadas. Prácticamente muchos de los artículos y del marco jurídico ya están desfasados, algunas leyes secundarias se han modificado y han cambiado totalmente. Muchos de los conceptos de la ley requieren urgentemente una actualización y armonización en el marco legal general con las leyes ya modificadas.

En el tema de concesiones y permisos se requiere definir un régimen de concesión y permisos que inhiba el monopolio, que las áreas concesionadas estén apegadas al principio de equidad y justicia social en los términos que hoy establece el artículo 43 de esta ley para que su otorgamiento sea de acuerdo con el artículo 47, el cual establece que deberán concesionarse a los habitantes de las comunidades locales y tener un impacto económico social en su región. Asimismo, las y los solicitantes deberán informar a los consejos estatales o a los consejos locales, contar con su anuencia para que puedan ser expedidas, ello permitirá que los estados sean garantes y que las concesiones se otorguen con la equidad a las y los verdaderos pescadores y habitantes de las regiones en apego y estricto referido. Muchas veces a las y los pescadores se les denomina ilegales o se convierten en ilegales en su región o en sus zonas porque son otros los que usufructúan las concesiones y los permisos.

En el tema de permisos para pesca comercial deberá hacerse una revisión exhaustiva de la ley de conformidad con los artículos 42, 43 y 44 que requieren una revisión y modificación. Para nadie es desconocido que en la actualidad existen muchos pescadores sin permiso y hay muchos permisos sin pescadores, lo que significa que los verdaderos pescadores que son parte del esfuerzo real y que viven en sus comunidades pesqueras, no cuentan con las autorizaciones para llevar a cabo su actividad y que, al final, se convierten en trabajadores de los que cuentan con permisos o en su caso se ven obligados a vender su producto a menor valor a los permisionarios. Asimismo, la sustitución de los titulares (artículo 59), deberá

acotarse a un determinado número por pesquería, ya que la situación actual ha propiciado la compra simulada y que muchos permisos estén en unos cuantos permisionarios, propiciando el monopolio en esta actividad.

De igual manera, es importante analizar la posibilidad de que las embarcaciones, sobre todo las de mayor capacidad, explotan diversas pesquerías y cuentan con permisos de pesca múltiples que no están establecidos en la ley. En este tema se requiere un ordenamiento a fondo que garantice que quienes se dedican a la actividad y tienen el derecho, sean los que usufructúan los recursos pesqueros y acuícolas de su región. Los programas de ordenamiento como instrumentos de política pública pesquera referidos en los artículos 36 y 37 se encuentran ausentes generando energía y desorden en la actividad, lo que provoca las condiciones propicias para que proliferen la pesca INDNR en detrimento de los productores pesqueros y acuícolas y sus comunidades.

En materia de combate a la pesca ilegal, muchos han sido los esfuerzos y pocos los resultados. En términos de los artículos 124 y 125 de la ley, el sector ha quedado a merced de pescadores furtivos e ilegales. Sin duda que no habrá recursos humanos y materiales para perseguir a delincuentes. La estrategia debe ser diferente, no habrá pescadores ilegales si no hay quien compre y comercializa, luego entonces las leyes deberán orientarse en esa perspectiva. No es posible que en la actualidad con el desarrollo tecnológico no se pueda seguir la trazabilidad de los productos pesqueros, su origen y su destino, es decir, más que perseguir delincuentes, el trabajo está en tierra con la trazabilidad de los propios recursos: si quien vende no lo puede hacer porque no hay compradores, no habrá ilícitos. El financiamiento en el sector es otra gran limitante para el impulso y desarrollo de la actividad pesquera y acuícola. Las y los pequeños productores han quedado a merced de los intermediarios y coyotes que financian en el avituallamiento con sus faenas de pesca estableciendo como condición precios bajos al comprarle su producto. Los productores que cuentan con capacidad crediticia son devorados por las altas tasas de financiamiento bancario, el famoso PROMAR, plasmado en la ley en los artículos 26 y 27, cuyo propósito era la creación y la operación de esquemas de financiamiento para la conservación y el incremento de aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros, pero nunca operó, por lo que se requieren fortalecer los esquemas de financiamiento desde su origen.

En este contexto, la *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables* prevé mecanismos de coordinación interinstitucional e institucional con los Estados y los municipios, por ende con las instituciones que participan en la pesca como son las Secretarías estatales de pesca y acuicultura, sus secretarías (o en algunos casos direcciones), dependiendo del estado y su vocación pesquera y acuícola en términos de la coordinación (artículos 11 y 12), la concurrencia (artículo 13) y la participación de los municipios (artículos 14). No obstante, en los hechos esta coordinación queda al arbitrio de la autoridad federal, la concertación o coordinación de los convenios con los Estados y a la vez de estos con los municipios. La LGPAS debe llevar implícito el concepto de federalismo, donde otorgamos de manera proactiva facultades

de acuerdo con su vocación pesquera y agrícola con toda la información técnica generada y disponible en la Carta Nacional Pesquera y con toda la información que se cuenta de las pesquerías y su robustez en cuanto a lo que tiene que ver el marco regulador.

La coordinación interinstitucional entre las diferentes dependencias existe, pero no está interrelacionada o no existe el marco jurídico que las defina muy claramente y es cierto, la diferencia entre un Refugio Pesquero y una Área Natural Protegida no debe ser así, al final ambas son de aprovechamiento y éste no solo puede ser para consumo pesquero, puede ser para otras consideraciones. Estas definiciones tienen que ver también con la sustentabilidad del recurso.

Finalmente, quiero hacer énfasis en que ya no existe el presupuesto suficiente, las bondades de la pesca cambiaron y tienen que entrar los estados a fortalecer esa parte, tanto en inspección y vigilancia. Es parte de entender el federalismo y que los estados deben entrar a los municipios, tiene que haber la coordinación interinstitucional, pero no puede estar al arbitrio de la autoridad, tiene que inscribirse en el propio mandato de la ley para que sean obligatorios. Por ejemplo, ahorita el artículo 11 dice: “para la consecución de los objetivos de la presente ley la secretaría podrá celebrar convenios”. Es mejor proponer un cambio para que diga “deberá celebrar los convenios”, es decir, que sea obligación que todos los estados de vocación pesquera puedan participar en la medida de sus posibilidades, pero como obligación en cada uno de los ejercicios y de los temas que aquí se abordan.





# 7

## MULTAS Y SANCIONES EN EL SECTOR PESQUERO

## 29. Hacia una visión integral de la actividad pesquera

**Sen. Jorge Carlos Ramírez Marín**

Presidente de la Comisión de Ciencia y Tecnología

Represento a un estado eminentemente marítimo, uno que tiene más de 120 kilómetros de costa y para el cual la pesca representa todavía la forma fundamental de vida de muchas comunidades. Para algunas de ellas ya es muy importante el turismo, pero las que sostienen la vida en la costa yucateca siguen siendo las actividades relacionadas con la pesca.

Es muy relevante revisar la vigencia de las multas y sanciones en el sector pesquero, un tema trascendental para la consecución del fomento y aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas en el territorio nacional. Conforme a la *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables*, la pesca y la acuicultura son actividades que fortalecen la soberanía alimentaria y territorial de la nación. Siempre he dicho que todo lo alimentario se trata de asuntos de seguridad nacional, son y deberían ser una prioridad en la prospección de la planeación nacional del desarrollo. No solamente es seguridad desde el punto de vista de cuánto producen, también es un tema de seguridad nacional por cómo se está produciendo, cómo se está interactuando en esas comunidades, cuál es la relación laboral de los distintos tipos de pesca.

Además del fortalecimiento de la pesca y la acuicultura, hay que pensar en desarrollar los puertos y la zona costera desde una perspectiva sostenible que integre y concilie los factores económicos, pero no dejar de lado los factores sociales y mucho menos los ambientales. Esa visión integral (económica, social y ambiental) se reforzará si cuenta con el apoyo de la tecnología. Estos cuatro factores, economía, sociedad, tecnología y medio ambiente nos hablan de la importancia y de la trascendencia que tiene la actividad pesquera en nuestro país. Por eso nos preocupa tanto el mejoramiento de la calidad de vida de las y los pescadores, la conservación de sus recursos pesqueros, el acceso y el disfrute de estos recursos para las comunidades (para los pueblos indígenas particularmente), y el apoyo a la investigación científica y tecnológica, todo al mismo tiempo, es muy importante recalcar esto.

No es posible pensar en una estrategia que impulse una legislación que le dé peso a la protección y a la producción, pero se olvide de la relación que tiene con el desarrollo de las comunidades. No podemos dejar fuera de ninguna manera en la legislación la parte

tecnológica y la obligación del Estado de procurarle a las comunidades el acceso a los resultados de la investigación científica y a la tecnología. Por eso es importante el tema del medio ambiente porque es la única manera en que podamos aprovechar la tecnología y desarrollar a las comunidades pesqueras.

Es tan vasto el territorio mexicano que ocupa el sitio catorce entre los países más extensos del planeta y tan privilegiado que tiene una superficie oceánica de 65% más que su superficie terrestre. Once mil ciento veintidós kilómetros de litorales revelan el potencial pesquero del país, además representa una fuente muy importante de nuestro alimento, sobre todo una fuente de ingresos y la posibilidad de desarrollar a las comunidades, a las familias que viven en las comunidades pesqueras. Hay alrededor de 215,000 personas trabajando en actividades pesqueras. Un dato que llama la atención es que 90% son hombres.

Los avances científicos de los últimos 50 años han permitido mejorar los conocimientos de los sistemas acuáticos, así como la conciencia mundial de gestionarlos de manera sostenible. Recordemos que existe incluso un Código de Conducta para la Pesca Responsable promovido y aprobado por la FAO desde 1995.

Como les decía, represento al estado de Yucatán. Les puedo decir que más de 15 mil familias en Yucatán dependen de la pesca; sin embargo, la pesca furtiva, el robo de lanchas y motores fuera de borda, afectan sobre todo a los pescadores ribereños. Son actos cada vez más recurrentes que han perjudicado la actividad. Se han manifestado de todas las formas posibles las y los pescadores para que se elimine la pesca furtiva, se eliminen los centros de producción clandestinos, particularmente del pepino de mar cuando lo hubo, del pulpo fuera de la época de producción, de la langosta fuera de la veda, del propio huachinango fuera de la veda. Es importante resaltar que estos lugares representan un foco de inseguridad y también de ilícitos de mayor alcance: lavado de dinero, trasiego de droga, por ejemplo.

Es aquí donde debemos detenernos a revisar el marco jurídico mexicano para conocer si las multas y sanciones efectivamente funcionan o no para cumplir con los objetivos de la ley. Debemos conocer si las penas por la violación de normas funcionan, y conocer cuáles son nuestras áreas de oportunidad para lograr que la actividad pesquera, además de beneficiar a las familias mexicanas, garantice la protección al medio ambiente.

Celebro que el Instituto Belisario Domínguez promueva y haga llegar este seminario a quienes pueden enriquecer el marco jurídico vigente. La pesca es todavía una materia pendiente en nuestro país que incluso merece y demanda un trabajo legislativo particular como podría ser una comisión propia dentro del Senado de la República. Muchas gracias por la oportunidad de externarles este punto de vista que espero sea de utilidad para su trabajo.

## 30. Medidas positivas complementarias a multas y sanciones

**Mtro. Aarón Enrique Hernández Siller**

Director de la oficina sureste del Centro Mexicano de Derecho Ambiental

Hablando de multas y sanciones debemos primero establecer la no criminalización de la pobreza y de las y los pescadores en condición de pobreza. Sabemos que hacer trámites para obtener permisos y demás no es fácil. Muchas veces es pesca de subsistencia. También es necesario esclarecer y simplificar los medios para obtener autorizaciones, concesiones y permisos, ya que resulta complejo, complicado y costoso estos trámites, aspecto que los hacen privativos para un sector de la población. De la misma manera, falta homologar las partes formales de estos procesos, ya que suele existir varias vías o no resultan muy claras para la obtención de permisos y para pasar al lado de la legalidad.

Igualmente, falta actualizar el marco normativo. Tenemos una deuda de un reglamento de varios años con la *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables*. De la misma forma, insisto en la necesidad de la transparencia en los procesos para obtener permisos, de los permisos otorgados vigentes, los polígonos, etc. Tanto para que las personas que están en vías de pasar a la formalidad puedan tener claridad en qué estatus está su trámite, como para que el público general pueda ver la saturación de las zonas de pesca.

Es interesante este punto de vista sobre la actualización de multas y sanciones. Sin embargo, sabemos que falta mucha capacidad operativa de las diversas instituciones para el cumplimiento de la ley. Creemos desde el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) que, más que actualizar el rigor de las multas y sanciones, se debería fortalecer a las instituciones que realizan las actividades de operación y vigilancia. ¿De qué nos sirve tener multas extraordinarias y altas si no hay quién busque cumplirlas, quién detecte los ilícitos, si no tenemos esa capacidad? Habría que revisar los informes de cuántas sanciones y multas se han hecho en los últimos años y veríamos números irrisorios.

Es evidente que esta falta de capacidad operativa está asociada a un presupuesto, por lo que también es importante revisar el fortalecimiento de estas instituciones y, la coordinación y protocolos entre la CONAPESCA, la SEMAR, la CONANP, por mencionar algunas, debido a que muchas veces no hay claridad en competencias o sí las hay son en papel, pero en la operación se ve complicado el tema de la retención, entre otros. Es importante trabajar

esta coordinación interinstitucional y mejorar las capacidades operativas de los diferentes miembros del Estado que son encargados de aplicar la ley. Sobre todo, mantener un enfoque preventivo.

Otro tema importante es trabajar en conjunto con las y los pescadores y cooperativas legales. Sabemos que hay rezagos en la fortaleza institucional, sin embargo, tenemos este brazo de aliado que son todas y todos los pescadores legales, todas las cooperativas, los comités de vigilancia comunitarios, etcétera. Ya hay una estructura y tienen la voluntad de trabajar, así que habría que aprovecharlo y fortalecerlo para que, a través de ellos, se busquen acciones de vigilancia, monitoreo y, sobre todo, de prevención.

Por último, como medida positiva complementaria a las multas y sanciones, si lo que buscamos es salvaguardar la soberanía alimentaria, creemos que uno de los temas importantes a poner sobre la mesa y dialogar es el tema de los refugios pesqueros que, sin duda alguna, van a ayudar a mantener las poblaciones de biomasa y las poblaciones de peces para la pesca. Es un esfuerzo que se ha hecho en múltiples sitios, pero que falta fortalecer y establecer mecanismos de apoyo para aquellas organizaciones, grupos de pescadores y demás que han establecido refugios pesqueros. Falta trabajar el tema de recursos pesqueros en Áreas Naturales Protegidas y en este punto se reitera la cooperación y la participación de las y los pescadores en estos procesos.

## 31. Presupuestos de atención prioritaria para dar eficacia a las sanciones en materia de pesca

**Mtro. Raziel Villegas Núñez**

Coordinador Jurídico, de Control y Vigilancia de la Alianza Kanan Kay

Muchas veces el tema de la pesca se ve relegado y olvidado. Soslayamos que, dentro de nuestro marco constitucional, dentro de nuestros derechos fundamentales y humanos, la pesca juega un papel muy importante porque, si consideramos que más allá del derecho a un medio ambiente sano, también tenemos un derecho humano a la alimentación. Cuando no estamos cuidando nuestros recursos marinos, estamos poniendo en riesgo ese derecho humano, o el derecho a la salud, entonces tiene una incidencia verdaderamente transversal con la mayoría de nuestros derechos fundamentales y humanos.

Si a eso le sumamos que el artículo 17 de la *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables*, a partir de ahora LGPAS, nos dice ese artículo 17 “que el Estado mexicano reconoce la actividad pesquera y la acuicultura como prioritarias, de seguridad nacional y que fortalecen la soberanía territorial y alimentaria de nuestra población”, entonces debería tener ese nivel de importancia, porque así lo reconoce la propia ley.

Comenzaré con esta visión que tienen las sanciones. Me voy a salir unos minutos del tema propiamente jurídico y les voy a hablar de Jean Piaget, quien tiene un libro que se llama: *The Moral Judgment Of The Child*, en español “El juicio moral del niño”, que es una recopilación de estudios y de análisis que hace sobre la influencia de las sanciones y de los castigos. En lo particular me llaman mucho la atención dos cosas: en uno de los experimentos hay dos niños, quienes rompen unas copas de cristal de su mamá. La mamá viene y pregunta, los dos niños mienten, dicen no haber roto las copas; a uno le creen y al otro no; al que sí le creyeron no lo castigan, al que no le creyeron, lo castigan. Cuando se hace esta disertación con los niños que son sujetos de este estudio, todos los niños opinaron que al que habían castigado, había obrado mal. No les importó a los niños que los dos hubieran roto las copas y no les importó que los dos hubieran mentido. La situación fue calificada en función de la sanción, no en función de la acción. Esa es el primer aspecto que me gustaría tener en cuenta para lo que vamos a platicar.

El segundo es que también hace un experimento en donde les pone a los niños diferentes clases de sanciones en diferentes supuestos, y trata de hacer que distingan cuál es la naturaleza de la sanción. Básicamente encuentran dos naturalezas de las tres que hoy día tiene nuestra Constitución: una es una naturaleza retributiva, hiciste un mal y la consecuencia es que tengas un mal, para que aprendas, para que escarmientes. La otra sanción es más desde un punto de vista re adaptativo, para que comprenda el niño que es parte de un grupo, parte de una familia, parte de su equipo de deportes, parte de su salón de clases, y su conducta vaya en una situación de colaboración para que haya una convivencia sana en ese grupo social.

Nuestra Constitución nos dice que las penas tienen tres clases de naturalezas: una es retributiva, disuasiva y la otra es de readaptación, e incluso nos da herramientas: a través de la educación, del trabajo, de la capacitación; pero si nosotros vemos cuál es la naturaleza de una sanción desde un punto de vista común, si vemos lo que dice Eduardo García Máynez o lo que dice que Kelsen, o incluso lo que dice Gustav Radbruch: todos concuerdan en que es una consecuencia. García Máynez habla de la objetividad de la sanción y dice que es objetiva porque todos sabemos cuál es esa sanción. Todos sabemos el supuesto jurídico que generaría esa consecuencia de la sanción y que hay un ente específico, una persona jurídica (que en este caso es el Estado), que impone la sanción, a diferencia, por ejemplo, de lo que ocurría en la venganza privada cuando en la época de la Ley del Talión era ojo por ojo: me rompiste el brazo, voy a tu casa, toco, y si no sales, entro, te jalo y te rompo el brazo para que haya una retribución por lo que tú me hiciste. Con ello en mente voy a ir hablando rápidamente de estos temas que nos traen al foro.

Tenemos que la pesca ha sido regulada históricamente de muchas maneras. Desde que México es independiente, el Estado mexicano le quita ese control a la corona española que lo tenía supeditado solamente para los españoles peninsulares. Después empieza a generarlo como una actividad solamente gubernamental, sólo el Estado podía pescar, y conforme va evolucionando vamos viendo, por ejemplo, que en la época de Benito Juárez se libera totalmente la pesca, deja de estar regulada: el tipo de pesca que quisiera la gente, en la especie que fuera, en las cantidades y en los lugares que fuera. Entonces empieza nuevamente una regulación tiene un tinte más de carácter de salud, propiciando que la gente pescara para que consumiera estos productos del mar y se tenía una creencia de que, particularmente los indígenas, no eran gente inteligente porque no estaban bien alimentados. En ese sentido, la legislación estaba pensada para que el indígena consumiera pescado. Ya en el siglo pasado, en los cincuentas, el presidente Ruiz Cortines organiza la marcha del mar para promover que haya pesca, y para los setentas, con la Ley de 1972, es la primera vez que se incorpora la Carta Nacional Pesquera como una obligación y empieza a tener un tinte medioambiental, esto es, promueve que no se agoten nuestros recursos y que se exploten de manera racional, etcétera.

En el régimen de permisos y concesiones hay 33 diferentes figuras. Tuve la oportunidad de hacer un estudio sobre el análisis de estas figuras y encontré que hay cuatro fuentes. La ley te remite al reglamento, el cual no existe, y que en abril vamos a cumplir 15 años de retraso en cuanto a su publicación. El artículo Sexto Transitorio de la ley dice que, en lo que se publica, se utilizará el reglamento de la *Ley de 1992*, que además era una Ley Federal. La distinción entre *Ley General* y *Ley Federal* para estos efectos es que la *Ley General* distribuye competencias en los tres órdenes de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal; entonces es imposible que un reglamento que sólo reglamentaba una *Ley Federal* pudiera estar proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia en los órdenes Estatal y Municipal. No tendría los supuestos.

La parte que a mí me parece grave para estos efectos en particular, es que la ley remite al reglamento que te indica cuáles son los requisitos (que son cuatro o cinco principales); el reglamento a su vez remite a las publicaciones de los formatos del DOF, y más de la mitad de los formatos no están publicados. En Internet se encuentra que, en la página de Gobierno Federal, hay unos requisitos, que en la página de la CONAPESCA hay otros. Existe una página del Gobierno Federal de la época del sexenio del presidente Fox que sigue vigente, que te da otros requisitos; entonces ¿cómo se le puede pedir a la gente que cumpla cuando le estamos dando entre cuatro y seis fuentes para obtener los requisitos para esos permisos o esas autorizaciones?

El reglamento que sigue vigente tiene tres figuras: concesiones, permisos y autorizaciones; la ley ya solo reconoce dos, pero como la ley se remite al reglamento, no puedes pedir un permiso de fomento y no vas a encontrar ni los requisitos, ni el formato, porque el reglamento lo considera autorización, no un permiso. Esto se vuelve relevante porque ya ha dicho la Suprema Corte, el entonces ministro Cossío, que no es posible pedirle al gobernado que cumpla con un supuesto hipotético normativo, cuando no hay claridad en el mismo, y resulta no solamente inconstitucional e injusto, sino también es una aberración jurídica, el que se sancione a una persona cuando no se le está dando la posibilidad de cumplir con la ley.

Si nos vamos al artículo 132 de la LGPAS, vamos a encontrar un catálogo de infracciones muy extenso; la fracción tres dice que: “operar barcos fábrica o plantas flotantes” la LGPAS las prohíbe, el reglamento las permite. Tiene la figura de permiso y de concesión, y de los pocos formatos que sí están publicados en el Diario Oficial está el de barcos fábrica. La fracción XVII menciona que: “utilizar o transportar instrumentos, artes o métodos de pesca prohibidos o no permitidos”, tenemos incluso una Norma Oficial 064 (NOM-064-SAG/PESC/SEMARNAT-2013) que cataloga esos artes de pesca prohibidos, y el artículo 420 del Código Penal Federal, los considera delito; pero sí consultamos la parte de las sanciones en la LGPAS, esa amerita solamente una amonestación si es para pesca de consumo, que además no está definida en la ley. Hay que ir al Código Penal para entender qué es el autoconsumo. La fracción XVIII establece: “practicar la pesca con embarcaciones distintas a aquellos que

haya permitido registrado la secretaría”; sin exagerar, 80% de la pesca ilegal que se hace al menos en la Península de Yucatán, es con lanchas que ni siquiera tienen matrícula. ¿Cómo se puede intentar tener un control? ¿A quién vamos a sancionar si ni siquiera tenemos matriculadas las lanchas?

Comparto otros ejemplos similares:

- Fracción XIX: “extraer, capturar, poseer, transportar o comerciar especies declaradas en veda”. Mismo caso, también está considerado como delito y en la ley solamente amerita una amonestación.
- Fracción XXI: “comercializar las capturas de la pesca deportiva o recreativa”, que es una práctica habitual. Siempre que comamos Dorado o Marlín en un restaurante es pesca deportiva.
- Fracción XXVII: “no demostrar documentalmente a la secretaría la legal procedencia de los productos.” También esto es una práctica arraigada en donde con una copia fotostática de una factura se está pretendiendo acreditar que se trajo el caracol rosado de Belice, cuando se ha visto en infinidad de foros que esa no es la manera de acreditar la legal procedencia. Si lo estás importando, ¿dónde está el pedimento de importación? Si lo metiste por tierra o por algún puerto, ¿dónde está el acta de la Dirección General de Puertos, Aeropuertos y Fronteras de la PROFEPA? Si lo trajiste en estado natural, ¿dónde está tu autorización de la Convención sobre el CITES?

Entonces, si no tenemos el andamiaje en todos los sentidos, es fútil pretender que, porque hagamos más severas las penas, se va a arreglar el problema. Esa es la consecuencia, es lo último en lo que deberíamos estarnos preocupando. Primero deberíamos estar preocupándonos en cómo se podrían controlar las actividades ilegales que están pasando más allá de la amenaza de una sanción.

Son 31 fracciones y en ellas hay 98 hipótesis normativas, si vamos a clasificarlas, básicamente es por pescar sin permiso o concesión, por pescar fuera de tiempo, cuando hay una veda. Tenemos una Norma Oficial que fue emitida en 1994. La *Ley Federal de Metrología y Normalización* dice que cada cinco años debe estar renovando y actualizando y no está actualizada. Tenemos pesca fuera de lugar, fuera de una poligonal, en una zona núcleo de un área natural protegida, en una zona de refugio y tenemos pesca fuera de tamaño, cuando no se está respetando la talla. No hay definición de talla en la ley, no hay un reglamento que la defina, en el Reglamento del 92 no está, hay que ir a algunas normas oficiales que te dicen cuál es la talla mínima del caracol rosado, del mero, de la langosta, etcétera; pero no hay una definición, y para poder sancionar a alguien, uno de los elementos que tendría que incorporarse y acreditarse es un elemento normativo específico como talla, si no podemos saber qué es talla ¿cómo podríamos castigarlo?

En la acción de inconstitucionalidad 6/2010, a la que hago referencia, en donde el ministro Cossío hace una disertación brillante en el sentido de que es un tipo penal en blanco o un tipo administrativo en blanco, aquel que no contiene todos los elementos del núcleo normativo. Esto significa que si el gobernado no sabe por qué lo van a sancionar, no se puede sancionar; y si no tenemos elementos normativos específicos definidos como talla, ¿cómo podríamos entonces integrar ese tipo administrativo o ese tipo penal?

Otro aspecto importante sobre las sanciones. Tenemos amonestación con apercibimiento. La amonestación es una llamada de atención y dice la ley que eso es solamente para los primerizos, y que es a juicio de la secretaría. Más adelante dice “con apercibimiento”, pero no dice de qué te pueden apercibir. No te podría yo hacer efectivo un apercibimiento sin haber dicho sobre qué era, estaría violando un derecho fundamental y humano que es la seguridad jurídica. Entonces, si quisiéramos arreglar algo bueno, podríamos empezar diciendo sobre qué se va a percibir a esa persona, pero insisto, este es el último de los eslabones.

La imposición de la multa viene también configurada de acuerdo con qué número de fracción de las infracciones que señalé más arriba (de las 31 fracciones), sería la que procedería. Luego tenemos una imposición de multa adicional por cada día que persista la infracción. En lo particular, me parece que esto es estar previendo un fracaso, si la sanción no fue disuasiva o no fue retributiva, sólo así se entiende que necesito seguir sancionando a esa persona porque no ha cesado en la conducta que fue causante de esa sanción. El arresto administrativo hasta por 36 horas, creo que está de más. Tengo vasta experiencia en el derecho ambiental, y nunca he visto una sanción que sea arresto administrativo y está contemplada de acuerdo con los artículos 21 y 22 de la Constitución para que no haya multa excesiva. Dice que cuando no puede la persona pagar la multa, se le va a arrestar hasta por 36 horas. Creo que esa es letra muerta.

Empiezan las problemáticas: “clausura temporal o definitiva parcial o total de las instalaciones en que se haya cometido la infracción”, y una de las causales que dice la ley para aplicar esta sanción de clausura es no haber cumplido con las medidas de seguridad en los tiempos y en los términos que impuso la autoridad, con el gran problema que en la LGPAS no existe el capítulo de medidas de seguridad. Esto es tremendamente grave, ya que las medidas de seguridad son medidas cautelares, son medidas preventivas que obedecen a ese principio que todos conocemos que es el principio precautorio, el principio quince de la Convención de Río. Si vamos al resto de la normativa que tiene que ver con materia ambiental, está contemplado ese capítulo. Si vamos a la *Ley General del Equilibrio Ecológico*, en el artículo 170 empieza el capítulo de medidas de seguridad, y dice lo siguiente: “cuando haya riesgo inminente de desequilibrio ecológico o de daño, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o la salud pública, la autoridad podrá imponer una o más de las siguientes medidas de seguridad”. Viene en el catálogo la clausura y el aseguramiento. Otras leyes como la *Ley General de Vida Silvestre*, contempla la suspensión, es decir, va a decir perfectamente cuándo procede esa medida

de seguridad, en qué casos: prevenir un daño, una afectación, un deterioro; ¿cuáles son?, ¿quién la impone? y el 170 bis, indica qué tienes que hacer para que se levante. Creo que es más importante incorporar el capítulo de medidas de seguridad en la LGPAS, que hacer más severas las sanciones. El decomiso de embarcaciones y la suspensión o revocación de los permisos; el artículo 135 te dice cuál es el marco valorativo para la magnitud de la sanción, la gravedad de la infracción. Esto tiene que ver con el daño que se causó, que se pudo haber causado, si se afectó a la salud pública, los recursos marinos que se vieron deteriorados, las condiciones económicas que ya lo mencionamos, la reincidencia si la hubiere, el carácter intencional o negligente de la conducta infractora. El caso de Banco Chinchorro, por ejemplo, tenemos ahí lo que la ley considera delincuencia organizada: “es un grupo de más de tres personas, jerarquizado, que se reúnen con el objetivo de delinquir, con el objetivo de violar la ley”, y están sacando de manera ilegal, aproximadamente seiscientos kilos de pulpa de caracol rosado, por lancha, todos los días. Esto significa que 10 lanchas están sacando seis toneladas al día. La cuota que tienen las cooperativas de Banco Chinchorro, que son tres, para anualmente explotar el recurso, es de nueve toneladas, tres por cooperativa. Esto significa que ilegalmente en día y medio se está alcanzando la cuota que legalmente podrían pescar en un año, los que sí operan en la legalidad. Insisto, las sanciones es lo de menos, hacer valer la ley primero es lo que sería importante.

Me he dado a la tarea de hacer estadística del año 2011 al 2021, porque no ha terminado 2022, en las costas de Quintana Roo. Esta es información que obtuve a través de acceso a la información pública gubernamental. La primera pregunta dice: ¿cuántas actas de inspección se levantaron en las costas de Quintana Roo del año 2011 a 2021? Por ejemplo, en 2011 hubo siete; en 2014 hubo tres actas de inspección en todo un año. La segunda pregunta: ¿de las actas de inspección levantadas cuántas terminaron una resolución sancionatoria? Básicamente es cero, 2011 cero, 2012 cero, 2014 cero, en 2015 una, en 2016 una, en 2020 trece (ese es el año que más se logró que hubiera una resolución sancionatoria), en 2021 seis.

Tres ¿de las resoluciones sancionatorias cuántas fueron impugnadas? Está en ceros porque como no sancionaron, no habría nada que impugnar. En 2021 hubo una impugnación ¿De las impugnaciones cuántas sentencias favorables tuvo la CONAPESCA? Ninguna, la única que se impugnó se perdió ¿Cuántas denuncias penales fueron presentadas por la CONAPESCA ante la FGR por probables delitos por violaciones a preceptos de la Ley General de Pesca o del capítulo de la biodiversidad del Código Penal Federal? Está en ceros y en 2021 hubo tres denuncias ¿De las denuncias penales cuántas carpetas de investigación fueron judicializadas o consignadas? Está en ceros, ninguna, no se logró nada ¿De las consignaciones cuántas sentencias condenatorias? Ninguna ¿Cuántas denuncias populares o figuras análogas recibió la CONAPESCA? En 2011 cero, en 2012 cinco, 2013 cuatro, 2014 tres. Esto llama mucho la atención, hubo tres actas y hubo tres denuncias. Esto significa que, en el mejor de los casos, se atendieron las tres denuncias. Incidentalmente ese año la Alianza Kanan Kay presentó tres denuncias, o sea, lo que se trabajó ese año fue lo que hicimos en la Alianza.

Afortunadamente la cultura de la denuncia ha mejorado: 11, 10, 211, 172, 449, y en los últimos dos años volvió a bajar, porque no pasa nada, porque no se atiende, porque no se ve el resultado. En febrero de este año me reportaron que, en una tienda de autoservicio, en un Chedraui de Mérida, Yucatán, se estaba vendiendo abiertamente mero, en época de veda y de talla inferior. Fui, tomé fotografías, hice mis denuncias, fui a CONAPESCA y me estuvieron convenciendo durante 20 minutos de no presentar la denuncia. Fui a la FGR y lo mismo. Por supuesto no me convencieron, la FGR me reportó que sí hubo un aseguramiento, pero de ese tamaño es el problema. Más allá de ver si la sanción es suficiente, todo lo que está antes de llegar a la sanción necesita atención urgente.

¿Cuántos oficiales de pesca o inspectores tiene adscritos la CONAPESCA en Quintana Roo? Siete en 2011, para el año 2014 que se hicieron las tres inspecciones tenían siete, quiere decir que siete personas en todo un año, en total, hicieron tres denuncias. Si fueron todos juntos trabajaron tres días; si fueron en equipos de dos, trabajaron un día y uno no trabajó; si fueron en equipos de uno, tres trabajaron un día y cuatro no trabajaron. Esto es gravísimo, nuevamente, más allá de la sanción, hay que hacer valer la ley.

Básicamente las sanciones se van arrastrando en el cero, y en ésta nos habla de las denuncias populares y de los oficiales de pesca. Tenemos en 2019 que se dispararon las denuncias y estábamos en ceros, no había oficiales de pesca. En este último, 2018, cero oficiales de pesca, 2019 cero, 2020 tres, 2021 tres. Creo que hay cosas más graves e importantes que la naturaleza de las sanciones. Esta parte de las lanchas, le pregunté a la CONAPESCA: “¿Cuántas embarcaciones tiene en total en los 17 estados costeros?” y “¿Cuántas de las que tiene sí funcionan?” Me contestan en el párrafo último que dice: “Al respecto se informa que la cantidad de embarcaciones que se tienen registradas contablemente en la CONAPESCA son 172, de las cuales sólo están en operación 62; en Quintana Roo se tienen siete, en Campeche se tiene una y en Yucatán se tienen cinco.” Una lancha para cuidar todo un estado de la República. Imaginemos que la Policía Federal o la Guardia Nacional, tuvieran una patrulla para cuidar un estado de la República.

Otras preguntas que interpusé fueron: “¿Cuántas embarcaciones tiene designada la CONAPESCA en Yucatán, y de esas cuántas funcionan?” En Yucatán se cuenta con tres embarcaciones, y las tres se encuentran fuera de servicio. “¿Cuántas en Campeche y cuántas funcionan?” En Campeche hay dos y ambas están fuera de servicio. “¿Cuántas en Quintana Roo y cuántas funcionan?” En Quintana Roo hay dos y están fuera de servicio.

Para concluir, la sanción está conceptualizada como una consecuencia; si todo lo que está antes de la consecuencia no posibilita llegar a la sanción, en vano estamos pretendiendo hacer más severas las sanciones. Hay que arreglar todo lo que está antes.

## 32. Una revisión del marco jurídico mediante principios para las infracciones administrativas en materia de pesca

**Lic. Rigoberto García Soto**

Director del despacho García Lizárraga | Abogados y Consultores

¿A qué se refiere la vigencia de las multas y las sanciones en la LGPAS? Tiene que ver con el régimen de sanciones y con el catálogo de todas las conductas que podríamos considerar hechos u omisiones que deben ser objeto del *ius puniendi* del Estado y de su derecho a reprimir. Dichas conductas afectan a sus recursos naturales, en particular en el caso de la pesca y de la acuicultura, a todas aquellas especies que tienen como medio de vida el agua de forma parcial, temporal o total.

En este caso lo primero que tenemos que considerar es el hecho de que la LGPAS es un ordenamiento que entró en vigor en octubre del año 2007, es decir, es una ley que acaba de cumplir 15 años entre nosotros y que en distintos de sus apartados (de los que no se escapa el régimen de sanciones y el catálogo de infracciones), ya da muestras muy claras de obsolescencia. Nunca en lo particular me he pronunciado por el endurecimiento de las sanciones y de las medidas de seguridad. Por el contrario, y como señalaba el maestro Raziél, previo a pasar a ese tipo de medidas tenemos que cuestionarnos si la política pública, si el presupuesto y si los recursos que están establecidos para que se dé cumplimiento a las leyes, y en particular a la pesca y acuicultura, son los adecuados y los idóneos para lograr el objetivo o la finalidad que persiguen estas sanciones y el catálogo de infracciones que regula la ley general. Lo cierto es que no está sucediendo.

A 15 años que entró en vigor la ley no sólo se encuentra el hecho de que el reglamento no ha sido emitido a pesar de que fue puesto a disposición de la consejería jurídica del Ejecutivo Federal en cuatro ocasiones en los años 2009, 2014, 2017 y 2018. En cada una de estas ocasiones se tuvo un dictamen favorable por parte de la entonces Comisión Federal de Mejora Regulatoria, ahora CONAMER, sin que existiera la voluntad política de llevarlo a efecto. ¿Por qué? Son cuestiones que no me competen y que no están a mi alcance en este momento; sin embargo, sí tienen una incidencia precisa en que se den estas faltas administrativas.

Los diversos tipos de infracción administrativa se rigen por una serie de principios, de entre los que destacan: la legalidad, la culpabilidad, la taxatividad y otros. El tiempo disponible no me permite detenerme en este punto. En materia de pesca tenemos un problema bastante

serio por el hecho de que estos más de treinta tipos de infracción administrativa que describe el artículo 132 no sólo presentan problemas de obsolescencia, también presentan una evidente contradicción con la política pública. Por ejemplo, desde hace dos décadas se promueve el desarrollo de la maricultura en la cual para ciertas unidades de producción acuícola necesariamente implica el disponer de plantas flotantes como sucede en el caso de los ranchos atuneros en las costas de Baja California. Eso hace que, aunque está ahí en la ley, sea una figura obsoleta que no se utiliza por problemas de incongruencia con la política pública, por problemas de taxatividad y por situaciones que ocurren en un país en donde no se dispone de estos barcos fábrica.

También afecta al catálogo de infracciones el hecho de que tenemos una tipología redundante. Una de las infracciones que más se da es pescar sin permiso, y uno puede sostener un debate moral, político y ético sobre esta cuestión cuando se vuelve tan difícil acceder a estos documentos fundamentales para realizar la actividad pesquera como son el permiso o la concesión. Sin embargo, es una de las faltas o de las conductas que más se replican en los 11 mil quinientos kilómetros de litoral que tenemos. No obstante, esta infracción se encuentra en una tipología redundante con las fracciones II, VI y XXIII, que en esencia están o pretenden sancionar exactamente la misma conducta: pescar sin el permiso correspondiente y pescar en embarcaciones distintas de las registradas sin el respectivo permiso.

Esto nos plantea una serie de dilemas respecto de otros principios aplicables en estas materias como *Non bis in ídem* que significa no castigar en dos o más ocasiones por la misma conducta. Esta redacción obsoleta y esta tipología redundante no está ayudando a que se aplique la ley. ¿Qué es lo que nos está sucediendo? Esta no es una situación de ahora, es una situación que se arrastra de décadas atrás. Resulta que tenemos el levantamiento entre 4 mil quinientas y 6 mil actas de inspección año con año, y destaco los casos de Sinaloa, Sonora y Baja California, donde como ustedes saben está el 72% aproximadamente de la producción pesquera y acuícola del país, pero una gran mayoría de estas actas no se están viendo reflejadas en sanciones efectivas que cumplan con todos los requisitos de ley.

Otro tema muy importante es que no todo aquello que se levanta en acta y que se califica, se sanciona después. No necesariamente se sostiene en tribunales para llegar a una etapa de firmeza y ejecución, de manera que realmente se refleje este propósito, ya sea meramente punitivo o resarcitorio, o de readaptación. En ese sentido, la forma en que se encuentran descritas cada una de las faltas administrativas en la LGPAS no están dando lugar a que la aplicación de la ley en la materia sea efectiva y esto ocasiona un sin número de problemas; por ejemplo, el hecho de que tenemos posible extraterritorialidad de varios de los preceptos del catálogo o de la descripción de infracciones. Ahí están los casos de las fracciones XI y XIII del artículo 132 que presentan o parecen presentar un problema muy claro en esta materia y que, por lo tanto, es recomendable que pueda ser revisado posteriormente en algún esfuerzo reformador de esta ley general.

Uno de los principios básicos en materia de legalidad para la imposición de sanciones tiene que ver con taxatividad, ¿esto qué significa? Que tengamos la descripción completa de los elementos centrales que describen la conducta que el estado por conducto legislativo considera que debe ser reprimida a través del procedimiento administrativo sancionador. En este caso, se nos presentan hipótesis en el artículo 132 que es la piedra angular en la ley general para describir las infracciones administrativas. El caso de la fracción XVI es muy característico de este problema de taxatividad cuando nos dice que se va a sancionar a las embarcaciones en donde se transporten sustancias contaminantes. Resulta que las embarcaciones utilizan sustancias contaminantes *per se* cómo combustibles, aceites y aditivos para el adecuado funcionamiento de su maquinaria. De suerte que la ley en vez de calificar el transporte de la embarcación de estas sustancias, lo que debería calificar es el uso que se haga de las mismas para las actividades de pesca, y al no hacerlo así, se convierte en una infracción que jamás se aplica o que cuando se llega a aplicar, se cae en la totalidad de los casos en los tribunales.

Estos problemas de taxatividad nos llevan a que no se configure la tipicidad en muchos de las conductas que se describen como infracciones. En este sentido, el Estado deja de cumplir con su función de poder defender a la sociedad y evitar este tipo de conductas que en el caso de la pesca y la acuicultura afectan los recursos marinos, los ecosistemas costeros y terminan afectándonos a toda la población en nuestro derecho a la salud, al medio ambiente sano y en otros tantos principios y Derechos Humanos que consagra nuestra Constitución.

En este orden de ideas lo que quiero proponerles desde nuestra visión, es el hecho que, antes de pensar en endurecer el capítulo que establece el tipo de sanciones, nos pongamos a reflexionar: ¿Qué es lo que realmente queremos sacar adelante con esto?, ¿Qué es lo que está pasando?, ¿Cuándo esta ley se planeó?, ¿Cuándo tuvo su proceso de conformación? Nos tenemos que remontar al año 2004, en aquella época se impulsaron una serie de leyes generales que fueran de la mano en materia ambiental, de pesca, de salud animal y de sanidad vegetal, es decir, es una ley que se insertó en un contexto particular. No sé si lo tengan presente, pero esta ley fue vetada en el sexenio del presidente Fox y se promulgó posteriormente con Calderón, una vez que en el Congreso se solventaron la mayor parte de las observaciones que había formulado en ejercicio de su derecho constitucional como fue el veto del Ejecutivo Federal. Al pasar a la aprobación de esta ley se reconoció en el Congreso que se estaba impulsando una ley incompleta, imperfecta, que presenta contradicciones evidentes en varios de sus apartados, pero por un criterio funcional (así se dijo en el Congreso en aquellos años), se prefirió salir adelante con la norma para modificarla posteriormente. No obstante, esas modificaciones ya no se dieron por distintas circunstancias, es decir, tenemos una ley vigente por 15 años que ha tenido distintos procesos de modificación, pero ninguna transformación profunda. Han sido reformas para cambiar la denominación de algún órgano o ente público y para pulir defectos de referencia. Por ejemplo, cuando se dio todo este proceso constitucional para cambiar el nombre de Distrito Federal al de la Ciudad de México. Nos vimos de avanzada porque ahora hablamos de ecoeficiencia y de cambio climático, pero no trae una sola línea de regulación en la materia.

Recapitulando, se dijo vamos a modificar todas estas evidentes contradicciones, pero nunca sucedió. ¿Qué es lo que tenemos hoy? Tenemos este capítulo, este apartado en forma de *números clausus* de 32 y 33 fracciones en el artículo 132 que describen todas estas conductas con errores de tipología, de taxatividad, con redundancias, con un montón de vicios que afectan todos estos principios que debiesen o que son aplicables a las conductas que una norma jurídica puede prescribir como prohibidas o como no permitidas, o aquellas cuyo incumplimiento trae aparejada la imposición de una sanción en la materia administrativa.

Así como pasa en el artículo 132 con el catálogo de infracciones, lo mismo ocurre en el 133 con las sanciones imponibles: amonestaciones, multas, doble multa en caso de reincidencia, multa adicional por cada día que persista la infracción, decomiso de embarcaciones, artes y equipos de pesca o de los productos obtenidos de la pesca, revocación y suspensión en donde se manifiesta una coincidencia total con lo que ya se señaló. La sanción de suspensión está ahí, pero carece de una normatividad que la desarrolla y la reglamente, es decir, no se establece un plazo mínimo o máximo para el que pueda ser aplicada la suspensión. No se establecen las formas de su ejecución, de suerte que es una sanción que no ha sido aplicada jamás en 15 años de vigencia de la ley. En el caso de ese tipo de medidas y de sanciones que regulan la norma (en esta en particular) deberíamos pensar más si conviene sostenerla en el régimen jurídico y, en su caso, ampliarla.

Las multas de menor cantidad son las de 10 Unidad de Medida y Actualización (UMA), que equivale a 960 pesos más o menos. La tenemos establecida en la ley para el que haga pesca didáctica sin que lo sea. No se ha impuesto. Tenemos la máxima de 30,000 unidades de medida y actualización, equivalente a 2 millones 880 mil pesos que, para el caso de reincidencia, se puede ir hasta 5.6 millones de pesos aproximadamente. Esta la reservamos para una serie de conductas como pescar en veda, tallas inferiores a la mínima y en volúmenes máximos a lo permitido. Resulta que este tipo de infracciones lo mismo se le pueda aplicar a un pescador de una pequeña embarcación impulsada a remo en el lago de Chapala, por ponerlo de esta manera, si incurre en la falta correspondiente de pescar en la veda o pescar una especie que está prohibida en ese embalse que, a una importante corporación propietaria de activos transoceánicos que realiza una pesca completamente Industrial.

¿Qué es lo que genera esto y qué es lo que ha venido generando en los últimos 15 años? Muchas veces esas sanciones no se aplican por criterios extralegales que tienen que ver con consideraciones de orden económico, político o social porque cómo voy a dejar caer el peso de la ley sobre una persona, aunque la norma así lo prescriba. Esto nos lleva a una inaplicabilidad de buena parte del régimen de sanciones que nos ofrece el catálogo del 135.

Me permitiría concluir diciéndoles que no es lo más adecuado endurecer las penas que tenemos en este momento, pero sí dotarlas de proporcionalidad. Dotar a estas penas de los principios mínimos que deben regular también el catálogo de infracciones, reitero: tipicidad, taxatividad y culpabilidad, por mencionar algunos.





# 8

REFLEXIONES SOBRE LOS  
PERMISOS DE PESCA EN MÉXICO

### 33. La importancia de una revisión histórica de los derechos de acceso y regulaciones de pesca en México

**Dra. María José Espinosa-Romero**

Directora General de Comunidad y Biodiversidad, A.C.

El primer punto importante que quisiera compartir es que, tanto los derechos de pesca como las regulaciones, tienen que estar alineadas al tipo de recurso o especies marinas, incluso en el caso de las especies continentales, ya que tienen diferentes grados de movilidad. Existen especies sedentarias que se mueven poco, especies móviles dentro de las ZEE que en nuestro caso serían las que se mueven dentro de México, pero también hay especies transfronterizas que se mueven en más de una ZEE y las especies altamente migratorias que se mueven más allá de ellas. Esto resalta un punto importante: todos los estados costeros son quienes tienen la jurisdicción sobre estos recursos dentro de las ZEE e incluso cuando las especies van más allá de ellas, tienen que haber acuerdos entre los estados que las aprovechan. Esto es un mandato de acuerdo a la CONVEMAR. Los Estados tienen que balancear la regulación, entendiendo que cada estado está inmerso en distintas formas de gobernanza (que son las interacciones de actores públicos y privados), y es importante en términos de sostenibilidad que los estados aseguren que estos derechos de acceso y regulaciones mantengan las poblaciones pesqueras a través del tiempo porque es una importantísima fuente de ingresos y de empleos. Son la base de economías locales, incluso de economías globales y también en términos de nutrición son fuente de alimento de buena calidad y de alto contenido de proteínas y otros nutrientes.

Sin embargo, sabemos que a nivel global las pesquerías continúan incrementando su grado de sobreexplotación. En el último reporte de FAO (2020) tenemos que 74.10% de las poblaciones marinas estaban sobreexplotadas, mientras que en 2017 era el 34%. En el análisis que hice para la investigación de doctorado, seleccioné las 31 especies pesqueras que aparecen consistentemente en cuatro versiones de la Carta Nacional Pesquera (CNP 2000, 2006, 2012, 2018). Ya sabemos que hay varias ediciones. En dicha investigación, tomé las publicaciones de cada seis años y aquí vemos que en este periodo 19% de las pesquerías están sobreexplotadas.

Todas las personas tenemos una responsabilidad, ya sea si eres consumidor o si eres extractor. El Estado es quien tiene el mandato como actor de responsabilidad para la sostenibilidad. Esta investigación incluye un análisis histórico de la Constitución Mexicana

y de cómo se han tenido estos derechos de acceso y regulaciones. El análisis incluye específicamente los artículos 1, 2, 27, el 73 (y sus modificaciones) que son relativos o relacionados a la pesca. También se tomó en consideración el análisis de las ocho leyes de pesca, que se han publicado en los últimos 100 años y sus 23 modificaciones. Se incluye un estudio de la presentación de las iniciativas de estas leyes, desde su discusión en las comisiones encargadas de la pesca (las cuales han cambiado a través del tiempo), hasta los debates en plenaria. Esto para entender el contexto bajo el cual estas iniciativas de ley fueron presentadas. El análisis contiene los acuerdos regulatorios para pesquerías y sitios específicos, desde 1917 al 2019. Finalmente, este análisis va acompañado de una revisión de evaluaciones de pesca a través de la Carta Nacional Pesquera, incluso de terceros para los proyectos de mejora pesquera y pesquería certificadas en México. Esto para ver el impacto de las regulaciones.

Como contexto general, el Estado mexicano tiene el poder de dar los derechos de uso, no los derechos de propiedad, a privados y también de regular el uso de las pesquerías. Esto es desde la Constitución Mexicana. México es signatario de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar que se firmó en 1982. En esta Convención se reconoce que los estados costeros (como México) tendrán la jurisdicción o el poder regulatorio sobre los recursos dentro de las ZEE de 200 millas náuticas. Aquí está un resumen de varios puntos relativos a los permisos y concesiones. Como les comentaba en la investigación, se puede ver la importancia de considerar los grados de movilidad de las especies para establecer el tipo de derecho de uso y el tipo de regulaciones aplicables. En las ocho leyes de pesca se han regulado, no sólo la pesca comercial, sino también la pesca deportiva-recreativa, la pesca de consumo doméstico, la pesca de fomento o para la investigación (este tipo de actividad se incluye en la ley de 1948) e incluso la pesca didáctica que se incluye en la *Ley de pesca* de 1986. Los derechos de uso de los recursos marinos en México se asignan a través de permisos y concesiones principalmente. Se ha tenido la categoría de autorización, pero lo que consistentemente ha estado en las leyes de pesca son los permisos y concesiones. Desde las leyes de 1932 a 1986 hubo una tendencia para apoyar a que las organizaciones pesqueras tengan estos tipos de derechos de uso. En la ley de 1932 se habla de organizaciones pesqueras en general. En la ley de 1948 de cooperativas con ciertos requisitos de porcentajes en su composición por pescadores locales regionales. En la ley de 1950 también se sigue integrando a las cooperativas. En la ley de 1986 con todas las políticas neoliberales, ya se empieza a concebir las cooperativas no sólo como organizaciones sociales, sino como corporaciones. En esta ley se eliminan estos porcentajes de composición de pescadoras y pescadores locales. Por último, en la ley del 1992 el esquema de permisos y concesiones se dirige a personas físicas y morales que incluye a otros actores más allá de las cooperativas pesqueras.

La duración de los permisos y concesiones también han cambiado a través del tiempo. Vemos que en la ley de 1932 se incluía un tiempo de 15 años, en 1948 de 30 años y en la de 1992 ya incluye la duración que tenemos ahora, es decir, en los permisos de hasta cinco años y en las concesiones hasta de veinte. En esta ley es cuando se incluye que estos derechos de uso se

asignarán de acuerdo con el interés público, a condiciones de igualdad y de disponibilidad de los recursos pesqueros. La diferencia entre permisos y concesiones desde su integración en la legislación tiene que ver más con la inversión: si tú tienes una inversión cuya recuperación requiere más de dos años, tendrías que hacer un estudio técnico financiero que demuestre que vas a recuperar esa inversión después de dos años. Cuando esto sucede es cuando puedes aplicar a la concesión. Si esta inversión la puedes recuperar en un periodo de tiempo menor, es cuando puedes aplicar a un permiso. En la ley vigente de 2007 se mandata que las concesiones deberán considerar, además de lo anterior, las evidencias para comprobar que tienen una inversión que se recupera en un periodo de más de dos años: el interés público, las condiciones de igualdad, y la disponibilidad de los recursos. También te exige demostrar la capacidad, el cumplimiento de regulaciones, y muy importante, la generación de beneficios a nivel local. Esta ley de 2007 también sujeta la asignación de concesiones y permisos a las recomendaciones de la Carta Nacional Pesquera. En el caso de las concesiones también se mandata que la Secretaría a través de la CONAPESCA, va a informar a los consejos estatales sobre su aplicación, que dará preferencia a habitantes de comunidades locales y grupos indígenas. Cuando los permisos y concesiones afecten a los grupos indígenas, la Secretaría deberá pedir opinión a estos grupos.

Como mencionaba anteriormente, este impulso en los años tempranos de la regulación pesquera a las organizaciones iba acompañado con otros privilegios como los derechos espaciales y las concesiones de especies de alto valor. Muchas veces recordamos que esto se quitó en la ley de 1992. Sin embargo, la historia muestra que hubo un gran apoyo a las organizaciones y se dieron privilegios muy claros desde la ley de 1925. El caso de la transferibilidad se ha mencionado mucho en el ordenamiento de la pesca. En el caso de México la Constitución establece que no se puede ceder un derecho de propiedad, solamente el de uso. Las leyes de pesca que incluyen temas de transferibilidad se enfocan principalmente a transferir este derecho de uso, siempre bajo la autorización de la Secretaría, y con excepción de los derechos de uso de especies de alto valor. Estas especies no se han integrado en estos temas de transferibilidad. En la ley vigente, se permite únicamente en caso de fallecimiento con una preferencia a familiares.

Viendo en la práctica qué tipo de derechos de uso se han asignado en México, analicé las 31 pesquerías que aparecen consistentemente en las publicaciones de la Carta Nacional Pesquera cada seis años. Se puede observar que generalmente los permisos y concesiones se han dado para áreas extensas, en algunos casos para una pesquería y en otros para múltiples. Cuando son áreas extensas ya sabemos que son altos los costos de vigilancia y los costos de excluir a otros de hacer uso de los recursos porque las áreas extensas son más difíciles de vigilar. En menor cantidad los permisos y concesiones se han asignado para especies en áreas específicas que, teóricamente e incluso en la práctica, son más fáciles y menos costosas de vigilar. En esta categoría, vemos que se han otorgado permisos y concesiones para especies específicas, pero también para múltiples especies. La condición mexicana de mayor exclusividad y de menor costo de vigilancia se da cuando son múltiples

especies en un área específica. Este sería un escenario ideal para especies que se mueven poco. Si consideramos que la mayor parte de los permisos y concesiones requiere altos costos de vigilancia, es decir, se otorgan para áreas extensas, para una pesquería o múltiples; entonces, es muy importante que estos derechos de uso vayan acompañados de instrumentos de manejo pesquero.

Haciendo un análisis de las ocho leyes de pesca, vemos cuáles son los instrumentos que las leyes han incluido. Notamos que las vedas, las áreas reservadas para el cultivo explotación o repoblación de especies, las zonas de refugio (que muchas veces pensamos que son nuevas) se han incluido desde la ley de 1925, las tallas o pesos mínimos, al igual que las restricciones del arte de pesca y del método de pesca, son los instrumentos que más se han integrado a las leyes, aunque hay otros que han aparecido de menor manera.

La ley de pesca vigente es la que más instrumentos de manejo pesquero incluye y podemos ver que en general las tres leyes: la de 2007, la de 1992 y la de 1986, son las que más instrumentos de manejo pesquero incluyen. Estas son las últimas tres leyes de pesca. Algo interesante de la ley vigente es que reconoce las reglas locales establecidas por grupos comunitarios basados en el conocimiento tradicional, que pueden apoyar la administración de los recursos pesqueros. En este análisis de revisión de pesquerías vemos que, aunque se tengan 22 instrumentos de manejo pesquero, realmente son cinco los que mayormente se aplican, a saber: las restricciones de artes de pesca, las vedas, las cuotas totales de captura, las zonas de refugio y las tallas mínimas. Se han aplicado a diferentes tipos de especies con diversos grados de movimiento y generalmente en lugar de agregar nuevos instrumentos de manejo pesquero, la tendencia es actualizar estas mismas cinco.

En breve análisis sobre el estado de estas 31 pesquerías se puede observar que, entre el 2000 y el 2018, 81% de las especies llegó al máximo rendimiento sostenible, que es el punto de referencia que se utiliza en pesca a nivel global. El 19% de estas principales especies ya se reportan como sobreexplotadas y, de estas 31 especies, ya no hay con potencial de desarrollo. Algunas especies han tenido actualización de sus instrumentos regulatorios, otras no. La tendencia en este punto de referencia que se usa a nivel global es el máximo rendimiento sostenible, pero con el riesgo de que, si te pasas de ese punto, hay especies que tardarán mucho en recuperarse después de un colapso y hay especies que ni siquiera podrán hacerlo. Este punto de referencia tiene que tomarse con mucha cautela.

Para finalizar, quisiera compartirles que la asignación de derechos depende otra vez del tipo de recurso, qué tanto se mueve, deberá tener muy en cuenta las condiciones de equidad y de distribución entre actores, así como la disponibilidad de los recursos. Su disponibilidad está sujeta a la Carta Nacional Pesquera, por lo que su actualización es fundamental. El punto de referencia del máximo rendimiento sostenible es que hay una tendencia de llegar a él. Insisto en que debemos ser muy cautelosos porque pasando este punto, especies en deterioro o colapsadas quizás les tome años en recuperarse o quizás no lo hagan. En

términos de la asignación de permisos también tenemos que poner atención a la renovación. Es muy importante tener un proceso de renovación ágil que permita a las y los productores tener estabilidad legal.

Finalmente, con estos resultados para especies sedentarias que se mueven poco, los derechos espaciales son relevantes, particularmente para sitios específicos que incluyan las especies en la columna de agua, ya que puede ayudar a la vigilancia de las reglas de pesca en todo el sitio. Para las especies tanto sedentarias como móviles, estos derechos de uso sí necesitan ir acompañados de instrumentos de manejo pesquero que consideren sus características y sus grados de movilidad. Obviamente sabiendo que hay especies móviles, incluso las altamente migratorias, es importante reconocer que sus regulaciones son imposibles de vigilar solamente por el Estado, requerirán integrarse los sistemas de gobernanza que existan en los sitios, en donde otros actores estén listos para participar en su ordenamiento.

## 34. La situación actual de permisos de pesca comercial y de fomento

**Sra. Ana María Frías Salazar**

Federación de Cooperativas Pesqueras, Turísticas, Acuícolas y Artesanales de Yucatán

Voy a tocar el tema de los permisos de pesca en México y hablaré sobre la acuicultura de fomento, los permisos de pesca de fomento y de pesca comercial. Trataré algunos artículos de la LGPAS y espero que sirva para llamar la atención con respecto a los asuntos que atañen al sector pesquero. Empezaré con la acuicultura de fomento.

Los permisos clasificados de fomento conforme a lo establecido en la LGPAS son los siguientes:

- Artículo 4: para los efectos de esta ley se entiende por: (tercero) acuicultura y de fomento es la que tiene como propósito el estudio, la investigación científica y la experimentación en cuerpos de agua de jurisdicción Federal, orientada al desarrollo de biotecnologías o a la incorporación de algún tipo de innovación tecnológica, así como la adopción o transferencia de tecnología en alguna etapa del cultivo de especies de la flora y fauna cuyo medio de vida total o parcial sea el agua. Vigésimo segundo: la pesca de fomento es la que se realiza con fines de investigación, exploración, experimentación, conservación, evaluación de sus recursos acuáticos, creación mantenimiento y reposición de colecciones científicas y desarrollo de nuevas tecnologías,
- El Artículo 41 establece que requieren de permiso las siguientes actividades: acuicultura comercial, acuicultura de fomento, acuicultura didáctica, pesca comercial y pesca de fomento.
- Artículo 64: la Secretaría podrá otorgar permisos para realizar pesca de fomento a las personas que acrediten capacidad técnica y científica para tal fin, en los términos en la presente ley su reglamento y de las normas oficiales que al efecto se expidan, la secretaría deberá coordinarse con el INAPESCA para que este emita las opiniones de carácter técnico y científicas para permitir la pesca de fomento, en el caso de científicos, técnicos e instituciones de investigación extranjeros para lo cual hará del conocimiento de la secretarías de relaciones exteriores y de Marina, las peticiones

que reciba de extranjeros y organismos internacionales sin perjuicio de los demás requisitos que deban cumplirse en términos de la legislación aplicable. (D.O.F., 2007)

De lo transcrito se infiere que, tanto la acuicultura como la pesca de fomento, tienen como propósito la realización de investigaciones, exploración, desarrollo de tecnologías, experimentaciones, etcétera. Ciertamente los interesados deben aportar los insumos, el personal especializado, la tecnología y absorber el costo en su totalidad de dicha investigación. Incluso el 5% del valor facturado de las especies así capturadas, conforme lo establecido en la Ley General de Derechos se hace del conocimiento al SAT por concepto de aprovechamiento, por lo que resulta impropio que se deban emitir opiniones de carácter técnico o científico para permitir el estudio, valga la redundancia, de lo que no ha sido estudiado porque justamente es el propósito de los permisos de pesca de fomento.

Por otra parte, el título cuarto de fomento a la pesca y a la acuicultura, capítulo primero, contenido en la LGPAS establece una gran cantidad de apoyos a dichas actividades; a saber:

“ [...] I: establecerá servicios de investigación, reproducción, genética, nutrición, sanidad y extensionismo entre otros para apoyar a las personas y organizaciones que se dediquen a estas actividades; II: asesorará a los acuicultores; III: fomentará, promoverá y realizará acciones tendientes a: a) la formulación y ejecución de programas de apoyo financiero para el desarrollo de la pesca y la acuicultura; b) la construcción de parques de acuicultura, así como de unidades de producción, centros acuícolas y laboratorios dedicados a la producción de organismos destinados al ornato, al cultivo y repoblamiento, y c) la construcción, mejora y equipamiento de embarcaciones y arte de pesca selectivas;<sup>8</sup> [...] IV: la Secretaría podrá vender los productos obtenidos de la reproducción de especies generadas en sus centros acuícolas de conformidad con las disposiciones de la Ley de Ingresos de la Federación; y V: promoverá el ordenamiento de la pesca y acuicultura y diseñará estructuras y mecanismos para el otorgamiento de créditos a sus beneficiarios y su capacitación, así como para instrumentar servicios de comercialización de productos, investigación y adaptación al cambio tecnológico. (D.O.F., 2007, p. 18, 19) ”

Como es bien sabido por los asistentes a esta reunión, no se destinó presupuesto federal a los apoyos antes mencionados para las actividades, por lo que resulta incongruente que tampoco se facilite a quienes quieran y puedan desarrollar las actividades de pesca y

---

8 Las últimas reformas el Diario Oficial de la Federación fueron el 19 de enero de 2023, encontramos que en el inciso d) contiene la construcción de infraestructura portuaria pesquera; e) la investigación científica y tecnológica en pesca y acuicultura, f) la elaboración coordinada de programas industrialización, comercialización y consumo de productos pesqueros y acuícolas pendientes a fortalecer las redes de valor, g) la organización económica de los productores, h) la realización de obras de rehabilitación ambiental, i) la aplicación de estímulos fiscales económicos de apoyo financiero necesarios para el desarrollo productivo y competitivo de la pesca y la acuicultura.

acuicultura de fomento de manera administrativa, mediante el otorgamiento garantizado de dichos permisos a efecto de favorecer e impulsar el desarrollo de nuevas pesquerías y el impulso a la acuicultura mediante el otorgamiento automático de permiso con una afirmativa *ficta*, basados exclusivamente en criterios de seguimiento de las investigaciones y resultados precisos respecto a los aprovechamientos, ya no mediante apoyos, sino dejando desarrollar de manera natural la actividad y vigilándola.

El artículo 68 de la LGPAS, establece lo siguiente:

“ Las especies denominadas marlín, pez vela, pez espada, sábalo o chiro, pez gallo y dorado, en todas sus variedades biológicas, quedan destinados de manera exclusiva para la pesca deportivo-recreativa dentro de una franja de 50 millas náuticas contadas a partir de la línea base desde la cual se mide el mar territorial. [...] (D.O.F., 2007, p.32)

”

Al respecto, se han reportado en buena parte del país diversos menús que incluyen pez dorado, especie abundante en el Noroeste del país y que un número considerable de cooperativas ribereñas han intentado su aprovechamiento comercial, siendo negados sistemáticamente debido a esta innoble disposición que refleja la intención de aprovechamiento turístico, no alimenticio, cuyas condiciones y características han sido suficientemente evaluadas y analizadas positivamente hacia regulaciones comerciales y, por intereses económicos adversos, no ha sido colocada como especie destinada al aprovechamiento comercial.

Por tanto, el artículo 45 de la LGPAS debiera modificarse para considerar afirmativa *ficta* en renovación de permisos de pesca comercial, debido a las siguientes causas: sentimos que es un arbitrariedad que a cada vencimiento de periodo de vigencia de permisos de pesca tengamos que entregar nuevamente los permisos y los mismos documentos que ya obran en poder de la autoridad competente, alargando cada vez más el trámite de renovación con requerimientos de papeles con los que ya cuentan, lo cual genera retrasos hasta de años en la expedición de permisos.

Los pescadores salen a capturar porque viven al día y es necesario llevar el sustento a sus casas. El empresario compra el producto y pasa por serios problemas para su venta y los pescadores son muchas veces empujados a realizar una actividad ilegal por el tiempo que dura la autorización y entrega del documento que lo autoriza realizar la actividad. Muchas veces no llega a la renovación, simplemente se niegan los permisos sin darnos a conocer dónde y con quién acaban estos. Resulta impostergable legislar para la creación de un mecanismo de transparencia sobre permisos de pesca disponibles para realizar la actividad pesquera. La tendencia actual en materia de otorgamiento consiste en reducir el esfuerzo pesquero contenido en los permisos en argumento, validación o justificación legítima de por

medio. Se propone incorporar a las disposiciones del artículo 62 un párrafo en los términos siguientes: los permisos de pesca comercial que no se hayan renovado en los acuerdos de su solicitud y aquellos para los que se hayan declarado caducidad, renovación o reducción del esfuerzo pesquero, deberán ser declarados públicamente en un padrón de disposición de permisos de pesca comercial, mismo que deberá contemplar área de captura, artes de pesca a utilizar y condiciones para su otorgamiento o reasignación.

El artículo 54 de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables establece lo siguiente:

“ Son causas de caducidad, I: no iniciarse en caso justificada la actividad en el plazo establecido; II: suspender sin causa justificada la explotación por más de tres meses consecutivos; III: no iniciar la construcción de obras e instalaciones o la adquisición de equipos en los términos y plazos convenidos en el permiso o concesión y IV: no concluir las obras e instalaciones en las fechas señaladas. En los supuestos anteriores, para que no constituyan causa de caducidad, se requiere que el interesado someta a consideración de la Secretaría los motivos que lo justifiquen para que ésta los califique y resuelva lo conducente. (D.O.F.,2007, p. 29). ”

Nos referimos a este último apartado donde los motivos de justificación y su calificación, hoy más que nunca, brotan en el país, propiciando inactividad creciente de la flota por altos costos de los insumos, principalmente el combustible. La pandemia constituyó un ingrediente adicional e inoperancia sin que hasta este momento se encuentre entre las atribuciones de la Secretaría la calificación de los motivos de cantidad y resolución a que se refiere el apartado que referimos y mucho menos se haya evaluado por algún grupo interdisciplinario dicha consideración, dando lugar a causas desmedidas de caducidad y no otorgamiento de permisos bajo el argumento superficial no calificado de estos supuestos.

Por su parte, el artículo 57 de la LGPAS establece la extinción por terminación de plazos de otorgamiento de los permisos de pesca donde no se requiere declaración expresa de la autoridad competente. Al respecto insisto, el esfuerzo pesquero que se genera como consecuencia de terminación del plazo no se encuentra publicado y genera discrecionalidad en el otorgamiento de los permisos, por lo que se reitera la importancia de que estos formen parte de un padrón de disposición de permisos de pesca, mismo que debiera ser actualizado mensualmente.

Otro asunto importante y que se está dando de manera general en todo el país es el uso indiscriminado de permisos en copias simples, utilizando datos ficticios de lanchas, matrículas y demás documentación. Argumenta la SEMAR que no se encuentra tipificado como un delito ni en la *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables* ni en la *Ley General de Navegación y Comercio Marítimos*, lo cual ha contribuido al incremento del esfuerzo pesquero en el

país, aumentando de la misma manera la pesca ilegal y en consecuencia los volúmenes de captura no declarada y no reglamentada. Tenemos claros los problemas que se han dado en la frontera de Tamaulipas con Estados Unidos. Improcedencia de disposiciones en apariencias legales. Un punto muy importante para los estados donde se captura pulpo, tales como Yucatán, Campeche, Tabasco y Veracruz fue la publicación de la Carta Nacional Pesquera en su última edición, en la cual se establece que los permisos de pesca de esta especie en los que no se solicite su renovación antes de su vencimiento, serán cancelados, perjudicando gravemente al sector pesquero en estas entidades. Es fácil dictaminar desde un escritorio. Mucha gente desconoce los diversos problemas por los que atraviesa el permisionario, en muchas ocasiones no cuenta con los recursos económicos suficientes para hacer los pagos de derechos que esto representa, así como la renovación propia de los documentos que hay que entregar para gestionar su otorgamiento, los cuales cada vez que se vence un permiso de pesca tenemos que volver a entregar a la autoridad cuando estos ya obran en su poder. Es importante mencionar que esta pesquería está en semáforo amarillo debido a que una persona de la comunidad científica se supone hizo un estudio, el cual publicó señalando que la carnada que se utiliza es la cacerola que está en peligro de extinción. Esto es una falsedad porque pone en riesgo esta pesquería que aún se encuentra en excelente estado y ésta se realiza de manera artesanal utilizando como carnada principalmente el ocol que es un cangrejo, el monstruito, la jaiba y hasta cabezas de langosta, por lo que les hacemos una invitación a llevar a cabo los estudios y publicaciones por parte tanto del INAPESCA como de las organizaciones que giran alrededor de la pesca, investigadores que están dedicados a los estudios pesqueros con mayor profundidad y la seriedad que el caso requiere. Son errores que perjudican grandemente el desarrollo legítimo de la actividad.

También estamos muy conscientes que no se cuenta con los recursos económicos suficientes para llevar a cabo todos los estudios a fondo que se necesitan para las pesquerías. Pedimos que se asignen partidas para la investigación para que se realicen estudios más profundos y no que se hagan a medias como sucedió en la publicación de la cuota de pulpo en la temporada 2022, misma que nos autorizan una cantidad de un poquito más del 50% de la que se autorizó en el año 2021 y que perjudicó gravemente al sector pesquero. En el estado de Yucatán de los cuatro meses y medio, únicamente se trabajaron dos meses y medio y no logramos llegar a final de temporada porque la cuota se agotó. Todo esto se debió a asuntos de marea roja, dos meses tuvimos que parar la actividad, no se trabajó porque si se hubiera trabajado desde el mes de agosto, septiembre y en octubre, ya no se hubiera cerrado la temporada y esto hubiera incidido en un estallido social porque los pescadores de nuestro estado, Yucatán, están siempre trabajando la temporada de pulpo de manera legal sin tener problemas con las cuotas establecidas porque sabemos que es una pesquería que está sana y esta vez no se pudo concluir debidamente.

Necesitamos realmente que la pesca se legisle con mayor responsabilidad en nuestro país, que todos pongamos de nuestra parte para poder cuidar de los mares que son el patrimonio y la herencia que le dejaremos a futuras generaciones. Queremos hacer patente

una vez más el compromiso de nuestra organización nacional y de las federaciones de cooperativas que la conforman, de realizar la actividad pesquera en términos de sustentabilidad y rentabilidad, promocionando el desarrollo social y económico de nuestras comunidades, generando empleos y aportando alimento a nuestro pueblo y luchando para lograr la conservación de nuestros recursos pesqueros, así como la necesidad de mantener una relación de respeto con nuestras autoridades dentro del estricto apego a la ley y con respeto a la autonomía interna del cooperativismo nacional.

## Referencias

---

Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, [L.G.P.A.S], últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19-01-2023, Diario Oficial de la Federación [D.O.F], 24 de julio de 2007, (México).

## 35. La perspectiva de sistemas Socio-Ecológicos (SSE) en los instrumentos de manejo pesquero de México: riesgos y oportunidades de los permisos de pesca a largo plazo

**Dra. Angelina del Carmen Peña Puch**

Investigadora posdoctoral del Instituto EPOMEX.  
Universidad Autónoma de Campeche

La zona costero-marina de México ha sido afectada por la degradación ambiental, la pérdida de ecosistemas y recursos marinos. Esto es reflejo de una situación compleja y multicausal, sin embargo, muchos de los ecosistemas marinos se han impactado principalmente por la intensa presión pesquera, lo que ha perturbado el bienestar de las localidades costeras. La pesca es muy importante porque es una de las actividades que garantiza la seguridad alimentaria y los ingresos económicos de estas comunidades costeras. Desgraciadamente durante los últimos años las personas dedicadas a la actividad pesquera no han logrado una mejora significativa en sus medios de vida (Salas *et al.*, 2007). La sustentabilidad de muchas pesquerías aún luce lejana debido a la falta de estructuras de manejo adecuadas a los contextos locales (FAO, 2014). También la simplificación de la relación humano-ambiente y de las medidas uniformes de manejo nos han generado problemáticas en el manejo pesquero para muchas de estas especies (Wyborn & Bixler, 2013).

Aquí planteamos algunas diferencias en la unidad de análisis del manejo pesquero y los avances de la perspectiva de sistemas socio-ecológicos. Las unidades de manejo generalmente se concentran por especies o grupos de especies, en la Carta Nacional Pesquera y en los instrumentos de manejo, como son los programas de ordenamiento pesquero, Planes de Manejo Pesquero (PMP), las concesiones y los permisos de pesca. Por otra parte, la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (LGPAS) señala la importancia de incluir las zonas, los grupos de usuarios y los grupos de recursos (DOF, 2007); es decir, tomar en cuenta las unidades de manejo espaciales, en el que la base del manejo es un sistema y no los recursos pesqueros (Peña-Puch *et al.*, 2021)

Uno de los enfoques que evalúa explícitamente las conexiones de los sistemas humanos y naturales es el de sistemas Socio-Ecológicos (SSE). Desde hace una década la academia ha aceptado que las pesquerías forman parte de SSE. En los SSE se evalúan las dimensiones que contribuyen al uso y manejo sustentable de los recursos, además de la integración de los datos de diversas disciplinas sociales y ecológicas (Leslie *et al.*, 2015; Ostrom, 2009; Pahl-Wostl, 2007). Peña-Puch, Pérez-Jiménez y Espinoza-Tenorio (2020) analizaron el progreso del uso de la perspectiva SSE en la literatura científica pesquera; en PMP; y en los estándares

internacionales de sustentabilidad de México. Las regiones en donde la investigación académica ha fomentado el enfoque SSE son el Pacífico Norte y el sur del Golfo de México y el Mar Caribe. Así también, la mayoría de los PMP han incluido aspectos de la perspectiva SSE, y una tercera parte de las pesquerías con PMP tienen procesos de manejo participativo, a través de estándares internacionales de sustentabilidad. Sin embargo, estos procesos se han logrado por el interés de los usuarios locales y la colaboración entre las instituciones académicas y las OSC. Existe un desajuste en los recursos pesqueros seleccionados en la producción de literatura, la elaboración de PMP y la implementación de estándares de sustentabilidad, por lo que, la implementación de la perspectiva SSE en los instrumentos de manejo, podría ser un objetivo principal para la política pesquera mexicana (Peña-Puch *et al.*, 2020).

El acceso legal para la extracción de los recursos se da a través de concesiones y permisos. Las concesiones van de cinco a veinte años con la diferencia que aquí se requieren estudios técnicos, económicos y un análisis de la cuantía y recuperación de la inversión; generalmente las concesiones son asignadas para la captura de recursos marinos de alto valor comercial, muchos de ellos terminan en la exportación. Los permisos de pesca van de dos a cinco años, estos son más comunes para las pesquerías de pequeña escala. No se requiere estudios técnicos y económicos, solamente se necesita que el INAPESCA haga la evaluación de manejo de la pesquería y dé un resultado positivo (DOF, 2007).

Entre los conflictos relacionados con los permisos y concesiones, destaca la ambigüedad en el tiempo de espera para renovarlos, ya que, el seguimiento del trámite es difícil para muchos pescadores porque no saben hacia dónde recurrir o qué hacer para no perder días de trabajo; también está la problemática de la duplicidad en los permisos, comúnmente denominados “clonados”, es decir, con un solo permiso se avalan diferentes embarcaciones que a veces no están registradas; otro problema importante es la desigualdad de género que tenemos con los permisos de pesca, ya que existen zonas donde las mujeres con acceso a permisos son familiares de los pescadores, sin embargo, estos no siempre las incluyen por brindarles un patrimonio o para que tomen decisiones en el manejo de las capturas, sino porque tienen la creencia de que pueden obtener mayores subsidios y otros apoyos sociales (Uc-Espadas *et al.*, 2017; 2018). Por otra parte, tenemos permisionarios y cooperativas que legalizan las capturas de los pescadores libres (Cinti *et al.*, 2014), lo que causa mayor desencanto entre los pescadores con permiso, ya que muchos de los compradores optan por comprar a menor costo el producto ilegal que no tiene un permiso de por medio.

¿Cuáles son las ventajas de tener permisos de pesca de larga duración? FAO nos menciona que al otorgar y fortalecer los sistemas de derecho de las localidades que tienen principalmente pesquerías de pequeña escala, se ayuda a transitar hacia la corresponsabilidad en la toma de decisiones del manejo de sus recursos pesqueros (FAO, 2015). Así también, las comunidades que poseen estos derechos o concesiones a largo plazo incrementan la confianza en el Gobierno Federal cuando les otorgan estos incentivos (Palomo & Hernández-Flores, 2019).

## Pesquerías de pequeña escala en el Golfo de México y el Mar Caribe (GMMC)

En el sector pesquero para esta región tenemos 6,642 unidades económicas dedicadas a la pesca y 92,155 personas dependen de la pesca directamente (INEGI, 2016). Además, en esta región, se tuvo una producción pesquera (PP) de 193,669 t y un valor económico de \$7,764,965,000 (CONAPESCA, 2020). En el Estado de Campeche se tiene la mayor producción pesquera con 26% de las capturas del GMMC y Yucatán concentra el mayor valor económico con el 26% de la región (véase Tabla 35.1).

El estado de Campeche tiene un volumen de captura de 50,830 t, 72% se concentra en cuatro sistemas que van de la región de punta Xen en el centro hacia el norte. Esto abarca las localidades de Champotón, Seybaplaya, Campeche e Isla Arena. En estas regiones la pesca se realiza principalmente por flota de pequeña escala y el mayor volumen se concentra en pulpo (*O. Maya*), jurel (*Caranx spp.*), caracoles (*Turbinella angulata*, *Sinistrofulgur perversum*, *Strombus pugilis*, *Melongena melongena*, *Melongena corona Bispinosa*, *Triplofusus giganteus*, *Lobatus gigas*, *Lobatus costatus* y *Fasciolaria tulipa*) y corvina (*Cynoscion spp.*). Aquí es muy importante señalar que, aunque Champotón y Seybaplaya no pertenecen a la Reserva de

Tabla 35.1. Características de la población pesquera de las principales localidades de los estados de Campeche y Yucatán

Estado	ANP	Oficina de Pesca	Producción Pesquera	Valor Económico	Tipo de flota	Pesquerías principales
Campeche (72%)		Champotón	13,584 t	\$302,459,101	Pequeña escala	Pulpo, caracol y jurel (63%)
		Seybaplaya	9,916 t	\$201,723,075	Pequeña escala	Pulpo, caracol y jurel (52%)
	RBLP	Campeche	8,105 t	\$440,541,847	Pequeña escala y de altura	Pulpo, caracol y jurel (57%)
	RBLP y RBRC	Isla Arena	4,889 t	\$219,412,976	Pequeña escala	Pulpo y corvina (64%)
Yucatán (69%)		Progreso	17,739 t	\$1,036,399,250	Pequeña escala y de mediana altura	Pulpo y mero (59%)
	RBRC	Celestún	7,113 t	\$333,487,376	Pequeña escala	Pulpo, mero y rubia (57%)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CONAPESCA (2020) y Peña-Puch (2020).

la Biosfera de los Petenes (RBLP), se tiene registrado, incluso en el programa de manejo de esta Biósfera, que estos pescadores entran a dicha región a capturar las especies de escama marina. Por otra parte, en Yucatán se capturó 36,097 t, 49% de las capturas se registra en Progreso seguido de 20% que se captura en Celestún. En estas regiones la flota es de pequeña escala, pero también de mediana altura. Sus pesquerías con mayor valor económico y volumen de captura son el pulpo y el mero (*Epinephelus morio*). Cabe señalar que Celestún se encuentra en la Reserva de la Biósfera Ría Celestún (RBRC), localidad cercana a Isla Arena, Campeche (menos de 20 km por mar). Históricamente han ocurrido enfrentamientos y graves conflictos sociales en el sector pesquero de ambas localidades por el uso, acceso y regulación de las pesquerías.

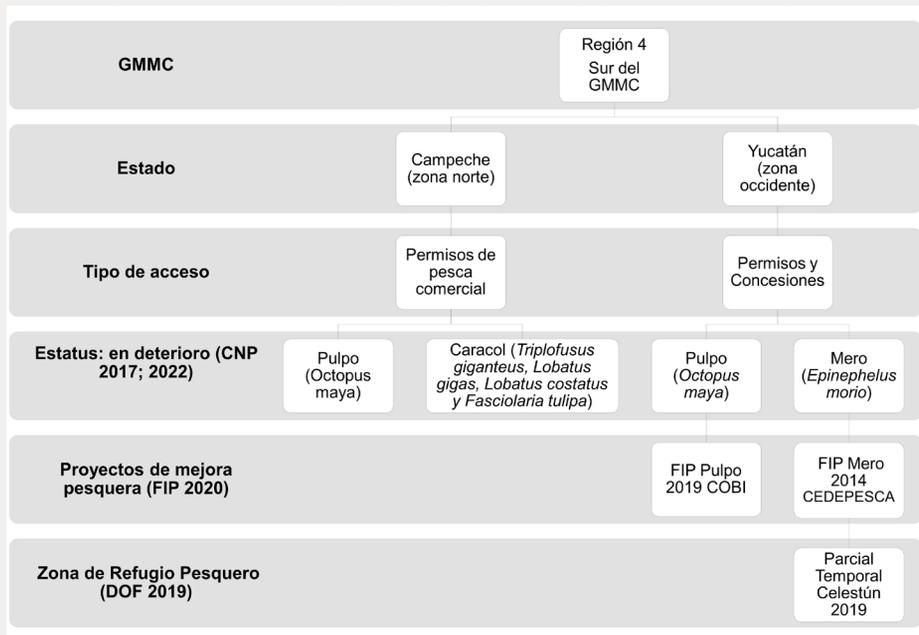
Para la zona norte de Campeche tenemos permisos de pesca comercial. En la zona occidente de Yucatán, además de los permisos, encontramos concesiones. Es preocupante que ambas regiones tienen alta dependencia a la pesquería de pulpo (*O. Maya*), y en la última actualización de la Carta Nacional Pesquera, esta pesquería pasó de estar en el máximo rendimiento sostenible al deterioro. Además, en la zona norte de Campeche varias especies de la pesquería de caracol se encuentran en deterioro (por ejemplo, el caracol rojo, rosado, blanco y campechana); sin embargo, se siguen capturando ésta y otras especies en Campeche. Por otra parte, en la región occidente de Yucatán, se observan avances en la incorporación de procesos de manejo participativo a través de proyectos de mejora pesquera para las pesquerías de pulpo y mero. Esto se ha logrado a través de los usuarios locales apoyados en las OSC como la COBI y el Centro Desarrollo y Pesca Sustentable (CeDePesca). Adicionalmente, se ha establecido un refugio pesquero en la Reserva de la Biósfera Ría Celestún, cerca del municipio de Celestún. Este se declaró de forma parcial y temporal, lo que nos da un avance en la mejora de la sustentabilidad de sus pesquerías (véase Figura 35.1).

## Sistemas socio-ecológicos pesqueros de la zona norte de Campeche

En la zona costero-marina del norte de Campeche, existen 428 Unidades económicas pesqueras (UEPs), 1,699 embarcaciones de pequeña escala. A pesar de que en esta zona se concentra la mayor cantidad de usuarios y de UEPs (Peña-Puch *et al.*, 2021), la mayoría de los usuarios son permisionarios, esto les dificulta el trabajo cooperativo. Muchos de ellos en tiempos pasados pertenecieron a una cooperativa, tuvieron malas experiencias y han preferido trabajar como permisionarios. La dinámica de la flota es multi-especie y multi-arte, pero está fuertemente influenciada por la captura de pulpo maya (entre agosto y diciembre), caracol (de marzo a julio), y escama marina (todo el año). Los principales permisos de pesca se concentran en la escama marina, el pulpo y el caracol.

Por otra parte, la Región marina tiene condiciones marinas de la provincia carbonatada (de composición kárstica) y amplia plataforma continental con presencia de pastos marinos,

Figura 35.1. Avances en las principales pesquerías de pequeña escala de la región 4



Fuente: Elaboración propia a partir de datos (DOF, 2019; Carta Nacional Pesquera, 2018; Carta Nacional Pesquera, 2022; FIP, 2020).

características geomorfológicas y ecológicas que determinan la diversidad biológica en la zona costera (Flores-Hernández, 1994; Flores-Hernández *et al.*, 1991). En la línea costera tienen influencia de grandes zonas de manglar; la RBLP carece de playas y solo tiene pequeños accesos a la costa (SEMARNAT & CONANP, 2006).

En la Bahía de Campeche se observa una circulación ciclónica (Monreal- Gómez y Salas-de- León 1990), que favorece el estancamiento del agua (Monreal-Gómez *et al.*, 2004). Esto genera la concentración de fitoplancton, la alta estabilidad de los sedimentos y la presencia de extensas áreas de pastos marinos (Herrera-Silveira *et al.*, 2013). Lo que beneficia a las poblaciones de peces y por tanto a las pesquerías de la región de la zona norte de Campeche (Peña-Puch, 2020).

Al 2022, Isla Arena, es una localidad pesquera rural en la RBRC, con un alto aislamiento; sin embargo, ha sido estudiada por académicos y por el sector gubernamental (Peña-Puch *et al.*, 2022). 80% de los usuarios entrevistados ven como beneficioso tener permisos y concesiones a más de cinco años. Estos usuarios están interesados en permisos a largo plazo para no perder continuidad en los proyectos; sin embargo, consideran que su trámite es costoso y burocrático, pero que les ayudaría a disminuir los gastos, ya que muchos de ellos, tienen complicaciones para trasladarse a la capital a dar seguimiento a los trámites.

Por otra parte, para usuarios que se encuentran al sur de la RBLP como Campeche, sólo 33% considera beneficioso tener permisos a largo plazo. Se percibe un desánimo por la burocracia que afecta la expedición de permisos; mencionan que estos permisos son mucho más lentos que en administraciones anteriores, incluso algunos llevan hasta dos años y medio de retraso (Peña-Puch *et al.*, 2023).

## Conclusiones

Los riesgos de expedir permisos de pesca a largo plazo consisten en que, por la heterogeneidad de las pesquerías, la asignación de estos permisos puede generar conflictos socioambientales por los que, para enfrentar el desajuste institucional que existe entre el sector productivo y gubernamental, se requiere de un ordenamiento pesquero regional para las pesquerías de pequeña escala, que incluya los retos y problemas comunes de los subsistemas actores y sistema de gobernanza; y los diferentes objetivos de manejo que podrían instrumentarse para recurso pesquero (Pérez-Jiménez *et al.*, 2016). Además, es muy importante favorecer la coproducción de conocimiento de las pesquerías entre el sector académico y el pesquero; y dar información accesible a los usuarios locales sobre el estado del recurso (Berkes, 2010; Finkbeiner & Basurto, 2015), con la finalidad de guiar el proceso de manejo y facilitar el aprendizaje sobre la fragilidad de los ecosistemas ante el uso de artes de pesca prohibidas y materiales contaminantes, ya que, la desinformación ha puesto en riesgo el bienestar de las comunidades costeras y el de los ecosistemas marinos.

Otro de los riesgos, es la expedición de permisos a las pesquerías de choque sin estudios previos. Estas provocan cambios dramáticos en la comunidad por la rápida inversión, aumento desordenado de pescadores, la rápida sobreexplotación de las pesquerías y de la pesca ilegal, y la violencia armada, lo que exacerba las presiones de las tendencias actuales de sobrepesca (Kaplan-Hallam *et al.*, 2017). Estas pesquerías no sólo generan el deterioro de la especie objetivo, sino que también afecta al ecosistema marino y la disponibilidad de otros recursos pesqueros. Además de conflictos sociales, como efectos negativos a la salud y la disminución de la cohesión social en las comunidades pesqueras.

La oportunidad de expedir permisos de pesca de larga duración radicaría principalmente en asignar estos permisos para comunidades que se encuentran en zonas rurales, aisladas geográficamente, que cuentan con población indígena, o personas vulnerables, donde a los usuarios se les dificulte acceder a la realización de permisos.

Actualmente las concesiones pesqueras se enfocan en recursos pesqueros de alto valor que en su mayoría son productos de exportación. Sin embargo, las pesquerías de escama son las que permiten solventar las necesidades de las comunidades costeras tanto por alimentación como por fuentes de empleo para el sector pesquero. Por lo que

se requiere revalorizar el papel de las pesquerías de escama marina para los permisos de pesca a largo plazo a través de estudios técnicos y económicos.

Adicionalmente, es una oportunidad para romper las barreras de género en los permisos de pesca, generando capacitación para que las mujeres del mar puedan tomar sus propias decisiones en el manejo, y no sólo sean propietarias de los permisos de pesca. Por último, es importante favorecer con permisos de largo plazo a los usuarios clave que operan como agentes de cambio en el manejo de los recursos costeros.

Los instrumentos de manejo pesquero deben basarse en un enfoque integral, priorizando las necesidades socio ambientales de cada sistema complejo. Es decir, considerar el valor comercial y pertinencia ecológica, pero también otros factores sociales y ambientales. Para ello se requieren mayores recursos tanto económicos como humanos en las instituciones académicas y gubernamentales que inciden en el análisis de estas metodologías. A pesar de que se han desarrollado marcos metodológicos de enfoque socio-ecológico, la implementación de este manejo puede ser difícil, ya que, cada sistema socio-ecológico pesquero (SSEP) tiene un comportamiento único no sólo con los polígonos de pesca, sino también por los usuarios que radican en las localidades pesqueras. Se debe priorizar las especies de escama marina en los instrumentos de manejo, ya que, la captura de estas especies soporta los ingresos económicos del sector pesquero (por volumen de captura), pero también son la base de la alimentación con proteína animal de buena calidad para las comunidades costeras.

Es importante reducir el tiempo de espera en el trámite de permisos especialmente para estas comunidades vulnerables. Además de establecer mecanismos que ayuden a la distribución más equitativa y transparente de los permisos de pesca para disminuir conflictos por el acaparamiento de permisos en las comunidades costeras. También, se requiere expedir el ordenamiento pesquero y el reglamento de la LGPAS, actualizar la propia ley, así como los planes de manejo con enfoque de sistemas sociológicos. Además, que se considere: la importancia de la vigilancia y trazabilidad en las pesquerías, ya que, muchas veces las bodegas, los restaurantes y las plantas procesadoras son los compradores de productos pesqueros que fueron capturados sin ningún permiso de pesca, en temporada de veda, o con una menor talla de la que se establece en los instrumentos de manejo. También resulta indispensable el fortalecimiento de los derechos de uso territorial (permisos de pesca a largo plazo) que pueden implementarse con procesos de manejo participativos de manejo, como son las reservas marinas basadas en comunidad (refugios pesqueros) y los proyectos de mejora pesquera.

## Referencias

---

- Berkes, F. (2010). Linkages and Multilevel Systems for Matching Governance and Ecology: Lessons From Roving Bandits. *Bulletin of Marine Science*, 86(2), 235–250.
- Carta Nacional Pesquera, SAGARPA 69 (2018). [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5525712&fecha=11/06/2018&print=true](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5525712&fecha=11/06/2018&print=true)
- Carta Nacional Pesquera, (2022). [www.gob.mx/inapesca/documentos/carta-nacional-pesquera-2022](http://www.gob.mx/inapesca/documentos/carta-nacional-pesquera-2022)
- Cinti, A., Duberstein, J. N., Torreblanca, E., & Moreno-Báez, M. (2014). Overfishing drivers and opportunities for recovery in small-scale fisheries of the Midriff Islands region, Gulf of California, Mexico: The roles of land and sea institutions in fisheries sustainability. *Ecology and Society*, 19(1), 15. <https://doi.org/10.5751/ES-05570-190115>
- Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA). (2020). Producción pesquera por oficina de pesca. [datos.gob.mx/busca/dataset/produccion-pesquera](https://datos.gob.mx/busca/dataset/produccion-pesquera)
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2007). Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables. Diario Oficial de la Federación.
- DOF. (2019). Zona de refugio pesquero parcial temporal en aguas marinas de jurisdicción federal en el área que se ubica frente el municipio de Celestún, en el Estado de Yucatán.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2014). Fishers' Knowledge and the Ecosystem Approach to Fisheries Management. FAO/OSPESCA Workshop on Fishers' Knowledge and the Ecosystem Approach to Fisheries Management.
- FAO (2015). Enfoque ecosistémico pesquero. Conceptos fundamentales y su aplicación en pesquerías de pequeña escala de América Latina, por Omar Defeo. FAO Documento Técnico de Pesca y Acuicultura No. 592.
- Finkbeiner, E. M., & Basurto, X. (2015). Re-defining co-management to facilitate small-scale fisheries reform: An illustration from northwest Mexico. *Marine Policy*, 51, 433–441. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2014.10.010>
- FIP. (2020). Proyectos de mejora pesquera. <https://fisheryprogress.org>
- Flores-Hernández, D. (1994). El papel de la pesca artesanal en el estado de Campeche. *Jaina Boletín Informativo*, 5(2), 9.
- Flores-Hernández, D., Sánchez-Gil, P., Ramos-Miranda, J., & Yáñez-Arancibia, A. (1991). Pesca Artesanal en el Golfo de México. Un ejemplo en el Estado de Campeche. In *Proceedings of the American Fisheries Society. Annual Meeting*.
- Herrera-Silveira, J. A., Comin, F. A., & Filograsso, L. C. (2013). Chapter 12 Landscape, land use, and management in the coastal zone of Yucatan Peninsula. In *Gulf of Mexico Origin, Waters, and Biota: Volume 4, Ecosystem-Based Management* (pp. 225–242).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016). Censos económicos 2014.
- Kaplan-Hallam, M., Bennett, N. J., & Satterfield, T. (2017). Catching sea cucumber fever in coastal communities: Conceptualizing the impacts of shocks versus trends on social-ecological systems. *Global Environmental Change*, 45(January), 89–98. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2017.05.003>

- Leslie, H. M., Basurto, X., Nenadovic, M., Sievanen, L., Cavanaugh, K. C., Cota-Nieto, J. J., Erisman, B. E., Finkbeiner, E., Hinojosa-Arango, G., Moreno-Báez, M., Nagavarapu, S., Reddy, S. M. W., Sánchez-Rodríguez, A., Siegel, K., Ulibarria-Valenzuela, J. J., Weaver, A. H., & Aburto-Oropeza, O. (2015). Operationalizing the social-ecological systems framework to assess sustainability. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 112(19), 5979–5984. <https://doi.org/10.1073/pnas.1414640112>
- Monreal-Gómez, M. A., & Salas- de- León, D. A. (1990). Simulación de la circulación en la Bahía de Campeche. In *Geofísica Internacional* (Vol. 29, Issue 2, pp. 101–111). <https://doi.org/10.22201/igeof.00167169p.1990.29.2.791>
- Ostrom, E. (2009). A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems. *Science*, 325, 419–422. <https://doi.org/10.1126/science.1172133>
- Pahl-Wostl, C. (2007). The implications of complexity for integrated resources management. *Environmental Modelling and Software*, 22(5), 561–569. <https://doi.org/10.1016/j.envsoft.2005.12.024>
- Palomo, L. E., & Hernández-Flores, A. (2019). Application of the Ostrom framework in the analysis of a social-ecological system with multiple resources in a marine protected area. *PeerJ*, 2019(8). <https://doi.org/10.7717/peerj.7374>
- Peña-Puch, A. del C. (2020). Evaluación de la sustentabilidad de los sistemas socio-ecológicos pesqueros de Campeche. In *El Colegio de la Frontera Sur*.
- Peña-Puch, A. del C., Pérez-Jiménez, J. C., & Espinoza-Tenorio, A. (2020). Advances in the study of Mexican fisheries with the social-ecological system (SES) perspective and its inclusion in fishery management policy. *Ocean and Coastal Management*, 185, 1–6. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2019.105065>
- Peña-Puch, A. del C., Rivera-Arriaga, E., Memije Canepa, M., & Dzul de la Cruz, Z. (2022). El desarrollo de la pesca ribereña y el turismo comunitario en un área natural protegida: una revisión cualitativa del sistema socio-ecológico de Isla Arena, Campeche 2003–2021. *JAINA Costas y Mares Ante El Cambio Climático*, 4(1), 23–40.
- Peña-Puch, A., Pérez-Jiménez, J. C., Munguía-Gil, A., & Espinoza-Tenorio, A. (2021). Sistemas socio-ecológicos como unidad de manejo: el caso de las pesquerías de Campeche, México. *Economía, Sociedad y Territorio*, xxi(65), 113–145.
- Peña-Puch, A. del C., Rivera-Arriaga, E., & Williams-Beck, L. (2023). Exploring governance challenges in coastal communities through key informant perceptions in Campeche, Mexico. *Ocean & Coastal Management*, 242, 106722. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2023.106722>
- Pérez-Jiménez, J. C., Peña-Puch, A., Méndez-Loeza, I., Giard-Leroux, A., Flores-Ramos, E. F., & Rasgado-López, J. F. (2016). Las pesquerías artesanales de elasmobranchios como parte de sistemas pesqueros complejos en el sur del Golfo de México. *Ciencia Pesquera*, 24, 113–124.
- Salas, S., Chuenpagdee, R., Seijo, J. C., & Charles, A. (2007). Challenges in the assessment and management of small-scale fisheries in Latin America and the Caribbean. *Fisheries Research*, 87, 5–16. <https://doi.org/10.1016/j.fishres.2007.06.015>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), & CONANP. (2006). Programa de Conservación y Manejo de la Reserva de la Biosfera Los Petenes (C. Dirección General de Manejo para la Conservación, Ed.).
- Uc-Espadas, M., Molina-Rosales, D., Gurri, F. D., Pérez-Jiménez, J. C., & Vázquez-García, V. (2018). Fishing activities by gender and reproductive stage in Isla Arena, Campeche, Mexico. *Marine Policy*, 89(September 2017), 34–39. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.12.011>

Uc-Espadas, M., Molina-Rosales, D., Vázquez-García, V., Carlos Pérez-Jiménez, J., & Gurri-García, F. (2017). Permisos de Pesca y Relaciones de Género en Isla Arena, Campeche. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 14, 383-404.

Wyborn, C., & Bixler, P. (2013). Collaboration and Nested Environmental Governance: Scale Dependency Scale Framing and Cross-scale Interactions in Collaborative Conservation. *Journal of Environmental Management*, 123, 58-67.

## 36. Reflexiones sobre los permisos de pesca en México: transparencia y restauración

**Mtra. Mariana Aziz Pico**

Directora de Campañas de Transparencia de OCEANA, México

Quiero aclarar que me enfocaré en permisos de pesca comercial, no de pesca de fomento o de investigación. Los permisos de pesca tienen una gran importancia porque se otorga el derecho a aprovechar el recurso pesquero, no es un tema de transferencia de propiedad, es un tema de un derecho para aprovechar un recurso que desde la Constitución se estima que es de la nación<sup>9</sup> a través de esta figura de permiso o concesión. En este caso vamos a hablar sólo de los permisos, pues se les otorga a las personas el derecho a aprovechar, utilizar, explotar y comercializar este recurso.

Los permisos son importantes porque pueden ser una herramienta para la asignación justa y eficiente de este derecho. Hablamos de un recurso finito que se agota; por lo tanto, tenemos que asignarlo de manera justa para que las personas que se dedican a la pesca puedan aprovecharlo, para que las comunidades costeras que viven de esta actividad y generan esta seguridad alimentaria, puedan salir con certeza a pescar sabiendo que están siguiendo la normatividad, que están cumpliendo las reglas y al mismo tiempo que se están cuidando los recursos. Por lo tanto, no se debe otorgar un mayor número de permisos de los que puede sostener el ecosistema, tomando en cuenta la población de ciertas especies, sus ciclos de migración o incluso los periodos de veda. Esta figura legal otorga certeza, la posibilidad de una asignación justa y eficiente y también permite cuidar los recursos pesqueros, los cuales hay que manejar de manera responsable y sostenible.

Los permisos de pesca se otorgan tanto a embarcaciones de gran tamaño, a la pesca industrial, como a embarcaciones menores que en México, como sabemos, representan la mayoría de las embarcaciones que salen a pescar.<sup>10</sup> Por eso es muy importante que exista una asignación justa, tomando en cuenta que existen ambos tipos de pesca que aprovechan este recurso.

---

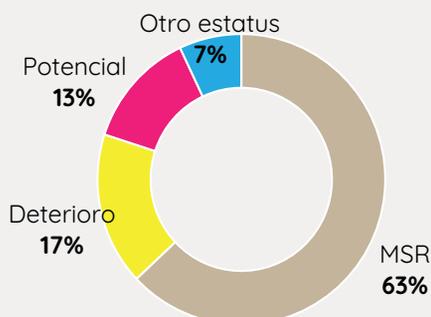
9 Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

10 Hasta 2021, había 8471 permisos para pesca de embarcaciones menores y 2559 permisos para pesca con embarcaciones mayores. Causa Natura 2021

Es aún más importante hablar de permisos cuando vemos un contexto como el mexicano ¿Por qué digo esto? Por la gran dependencia que tenemos de la pesca, de las costas y de las personas que viven de pescar. Todas y todos sabemos que tenemos dos grandes costas, existen 17 estados costeros y muchos de estos tienen municipios con influencia pesquera. Se estima que aproximadamente 250 mil personas dependen de manera directa de la pesca y alrededor de dos millones de personas de manera directa e indirecta ¿Por qué pongo estos datos aquí? Porque podemos ver que México es un país con gran potencial de aprovechamiento de los recursos pesqueros, siempre y cuando se haga de manera responsable, legal y sustentable. También vemos que muchas personas dependen de esta actividad y muchos de nosotros nos alimentamos de estos productos. Tener un sistema certero, eficiente y justo de asignación de estos derechos de aprovechamiento claramente es una condición previa para que podamos aprovechar los recursos pesqueros de manera responsable. Sin este sistema eficiente, justo y transparente, todo este potencial puede ser mal manejado y sobreexplotado, perdiendo posibilidad de alimentar a millones de personas y de generar empleo. A través de un sistema como el de permisos podemos encontrar el balance que nos permita aprovechar los recursos pesqueros y al mismo tiempo generar empleo mientras se cuidan estos recursos para que se garantice su existencia en el futuro.

Lamentablemente no nos encontramos en este estado de equilibrio que mencionamos. A pesar de la importancia de la pesca, hay un gran número de pesquerías que están siendo aprovechadas en un máximo rendimiento sostenible, es decir, a un nivel de aprovechamiento en el cual no se puede pescar más porque estaríamos llegando a un nivel de deterioro o sobreexplotación. Existe un deterioro de 17% de las pesquerías, es decir, que ya se están explotando a un nivel más allá del que permite su sostenibilidad y su recuperación (véase Gráfica 36.1). Tenemos algunas otras que aún tienen potencial, ¿Qué quiere decir esto? Que podrían otorgar más permisos, que puede crecer el esfuerzo pesquero. Prácticamente 80%

Gráfica 36.1. Estado de las pesquerías en México



Fuente: Auditoría Pesquera (2020), Oceana.

de las pesquerías<sup>11</sup> ya no tienen esta capacidad de crecimiento, de aumentar el esfuerzo pesquero porque algunas están en estado de deterioro y algunas están en su máximo rendimiento sostenible.<sup>12</sup> A pesar de la importancia que tiene la actividad pesquera, del gran número de personas que dependen de ella, del potencial de alimentación que tiene, de que tenemos dos grandes costas, no estamos gestionando y aprovechando nuestros recursos de manera responsable y sostenible.

Esta problemática se origina parcialmente en un sistema de permisos que no distribuye el derecho de aprovechamiento de los recursos de una manera eficiente y tomando en cuenta la sostenibilidad. Desde Oceana encontramos ciertas problemáticas con la asignación de permisos. Lo primero que encontramos es que no existe certeza acerca del procedimiento que se debe seguir al momento de solicitar permisos, tampoco existe claridad en los criterios que utiliza la autoridad al momento que asigna o determina quién va a ser el acreedor de un permiso de pesca. ¿Qué consecuencias tiene esto? Una falta de certidumbre para quienes se dedican a la pesca. Ana María ya nos mencionó que muchas veces se les niegan ciertos permisos o no se renuevan y ni siquiera saben los propios pescadores y pescadoras por qué se toma esta decisión. Esto deriva de una falta de criterios transparentes, exhaustivos y claros en el marco legal. Me voy a referir a LGPAS y a La Carta Nacional Pesquera, el instrumento que evalúa las poblaciones de especies que están sujetas a pesca comercial, que nos dice si se encuentran en su máximo rendimiento sostenible, en deterioro, si tienen potencial, establece los criterios de manejo como vedas, artes de pesca, etcétera.

Vemos que es un problema de origen, es decir, desde el marco legal empezamos a encontrar esta falta de certeza y de claridad, lo que trae como consecuencia una falta de certeza para quienes se dedican a esta actividad y quienes dependen de ella, así como un sistema poco transparente de asignación que incluso puede llevar a consecuencias ambientales como lo estamos viendo en la gráfica anterior.

Aquí pongo un fragmento de la *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables* en donde creo que se refleja bastante bien la falta de certeza y claridad:



Artículo 43.- El otorgamiento de concesiones y permisos, quedará sujeto a las modalidades que dicte el interés público, condicionado siempre a la disponibilidad y preservación del recurso de que se trate [...]



11 Aquí es muy importante decir las pesquerías evaluadas porque no todas las pesquerías han sido evaluadas conforme a la Carta Nacional Pesquera.

12 Oceana (2019). Auditoría pesquera: pescando a ciegas.

Básicamente lo que nos dice la ley es que para que se pueda otorgar un permiso, se tiene que considerar el interés público, la disponibilidad y la preservación del recurso. Podemos empezar diciendo que estos son términos bastante ambiguos, sujetos a una amplia interpretación; sin embargo, si supiéramos con certeza a qué se refiere disponibilidad y preservación del recurso podríamos tener una visión mucho más clara de cuando sí y cuando no se puede otorgar un permiso de pesca. Sin embargo, esto no pasa, ya que el instrumento encargado de decirnos en qué consisten estos dos conceptos es la Carta Nacional Pesquera y ahí también encontramos un importante vacío de información. Entonces desde el origen, desde la ley que determina cómo se asignan los permisos, empezamos a encontrar criterios poco claros, ambiguos y, sujetos a interpretación.

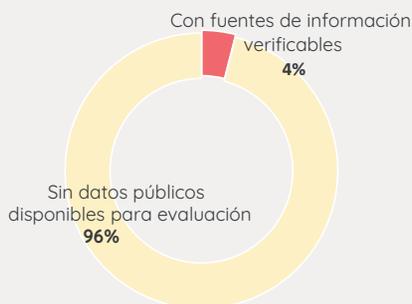
En segundo lugar, existen ciertas figuras en esta ley como la *negativa ficta*, una figura administrativa por medio de la cual se le asigna una interpretación al silencio de la autoridad. ¿Qué quiere decir esto? Que si la autoridad no te contesta dentro del plazo otorgado, se estima que se está negando la petición que se le estaba poniendo en frente. Lo que hace el artículo 45 de la Ley General de Pesca es que nos dice que, si en 60 días hábiles la autoridad no nos contesta, la de la autoridad es negativa, y si queremos saber las razones tenemos que solicitarlas expresamente a la autoridad. Existen muchas controversias con este tipo de figura porque impone una carga más, en este caso al pescador, ya que tiene que investigar por qué se le negó el permiso. Por lo tanto, este tipo de figuras también aumentan la incertidumbre bajo la que viven las y los pescadores.

Una buena medida para empezar a clarificar el proceso y que exista mayor certidumbre podría ser eliminar o limitar este tipo de figuras en disposiciones que son tan importantes como el otorgamiento de un permiso que es en realidad el nacimiento del derecho de salir a pescar. Mencionamos que si tuviéramos una mayor certeza respecto a criterios de asignación que utiliza la ley como la disponibilidad y preservación del recurso, tal vez podríamos tener un proceso mucho más claro. Sin embargo, la herramienta que nos informa esto es la Carta Nacional Pesquera (CNP) y encontramos que la misma también contiene criterios ambiguos. Es decir, los criterios de disponibilidad y preservación tampoco quedan claros por la falta de información que existe en la CNP.

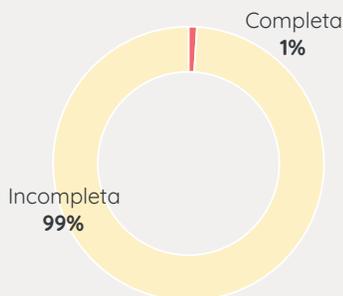
Esta información proviene de un estudio que hizo Oceana que llamamos “La auditoría pesquera: pescando a ciegas”. Nos dimos cuenta de que, sólo 4% de las fichas pesqueras que existen en este documento presentan fuentes de información verificables. Esto quiere decir que 96% de las fichas no contienen datos públicos disponibles para su evaluación (véase Gráfica 36.2). Además, alrededor de 99% de las fichas pesqueras presenta información incompleta.

¿Qué quiere decir esto? Que sólo 1% de las fichas en la Carta Nacional Pesquera contienen esta información completa (véase Gráfica 36.3), entonces la Carta Nacional Pesquera nos dicta los criterios de disponibilidad y preservación, pero vemos que esta herramienta

Gráfica 36.2. Disponibilidad de fuentes e información de la CNP



Gráfica 36.3. Información en fichas pesqueras de la CNP



Fuente: Auditoría Pesquera 2.0 (2021), Oceana.

también tiene un grave problema de falta de transparencia. En primer lugar, porque no se pueden evaluar las fuentes de información con las cuales se determinan el estado de los *stocks* con base en los cuales se otorga o se niega permisos. Además, existe información incompleta, lo cual no nos permite tener la certeza de que existe una evaluación integral de las especies. Esta situación se suma a la falta de transparencia, de claridad y de certeza.

Consideramos que es necesario contar con criterios claros, con un proceso que contenga pasos a seguir para solicitar y obtener un permiso, que sea transparente sobre la asignación de permisos. Miles de personas dependen de la pesca y si no tenemos este tipo de criterios al momento de decidir la asignación de permisos, estas personas no pueden realizar su trabajo con certeza y reglas claras, y están sujetos a un alto margen de discrecionalidad por parte de la autoridad.

También es necesario que estos permisos sean otorgados siguiendo evaluaciones de *stock* transparentes, con información verificable que pueda ser evaluada. Esto permitiría un mejor control sobre el esfuerzo pesquero, reducción de la sobreexplotación y certeza sobre el hecho de que los permisos son otorgados con base en evaluaciones de *stock*. Para que las evaluaciones sean certeras y confiables, necesitamos contar con fuentes verificables por cualquier ciudadano, ciudadana, pescador, pescadora que quiera conocer cómo se hace este tipo de análisis y de evaluación, e información completa y transparente.

Por último, es necesario incorporar el resto de la cadena de valor. El permiso otorga el derecho de salir a pescar, este primer derecho de aprovechamiento, pero a raíz de ese permiso se pesca un producto que después se comercializa y avanza a lo largo de las siguientes etapas de la cadena de valor hasta que llega a nuestras mesas. Entonces debemos saber ¿Qué pasa del barco al plato? Los permisos contienen cierta información dentro de los mismos: se dice a quién se le otorga qué especies puede pescar, en qué zonas, en qué fechas, qué artes de

Esquema 36.1  
Diagrama de trazabilidad



Fuente: Oceana, (2022). Gato X Liebre: Detectives del Fraude. DOI: 10.5281/zenodo.6400050. P.29.

pesca son los que se pueden utilizar. Si no sabemos qué pasa con el producto a lo largo de toda la cadena de valor, es difícil verificar que las condiciones y las reglas con base en las cuales se otorgan los permisos se están cumpliendo. Por lo tanto, no podemos saber que el producto que está llegando a nuestras mesas proviene de una pesca legal amparada por un permiso. Aquí se muestra un esquema breve de una cadena de valor (véase Esquema 36.1).

Podemos ver qué pasa a lo largo de cada una de estas etapas si tuviéramos un sistema de trazabilidad. Éste nos podría informar cuáles son las especies que se están pescando, al amparo de qué permiso, en dónde se capturaron, cómo, a qué planta procesadora se la llevaron, cómo se transportó. Viene mucho a colación esto de contar con registros de transportistas, de plantas, etcétera, porque el permiso es el nacimiento de esta cadena de valor, pero después de esto hay muchos pasos posteriores que también se tienen que verificar.

No sólo necesitamos transparencia, claridad y certeza en los criterios de asignación, en la información con la cual se otorga estos criterios, sino que tenemos que investigar qué pasa después de que se otorgue este permiso, una vez que se sale a pescar, que se procesa el producto, que se comercializa, para poder asegurar la legal procedencia de recursos.

Quiero hacer una mención a la Comisión de Agricultura, Pesca, Ganadería y Desarrollo Rural del Senado, la cual el año pasado envió un exhorto a la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca solicitando que se agilizara la aprobación de la Norma Oficial Mexicana de Trazabilidad, de la cual ya existe un anteproyecto. Se recibió una respuesta por parte de esta autoridad que se llevarían a cabo los pasos en el proceso de aprobación. Me parece que esto no ha pasado, pero sabemos que el Senado tiene interés en que se apruebe la Norma de Trazabilidad y podamos verificar la legal procedencia del pescado a lo largo de toda la cadena de valor.

Por último, quiero hacer una recapitulación de lo que platicamos y de cómo vemos que podría mejorar el sistema de asignación de permisos, sobre todo desde una perspectiva de transparencia y de acceso a la información. Las demás ponentes presentaron otras propuestas que me parecen fundamentales y, si unimos todas estas, tal vez tengamos un mejor sistema de permisos que den certeza a quienes se dedican a la pesca.

Hay una falta de certeza, claridad y transparencia en cómo se asignan los recursos. Esto tiene como consecuencias que quienes se dedican a la pesca estén sujetos a la incertidumbre al momento de solicitar permisos, que no sepan realmente con claridad cuáles son los criterios para negar u otorgar un permiso y estén sujetos a un amplio margen de discrecionalidad. Es necesario que contemos con un marco legal claro que elimine figuras que incrementan la discrecionalidad, como la *negativa ficta*. También necesitamos información que se pueda evaluar y que sea transparente y sujeta y sea accesible. La información de la Carta Nacional Pesquera que determina y evalúa los *stocks* debería de estar sujeta a evaluación, debería

de estar completa y debería de contener las fuentes con base en las cuales se hacen estas evaluaciones. Lo anterior nos permite tener un sistema claro, transparente y responsable de asignación de permisos. Un sistema claro y transparente puede traer beneficios sociales otorgando certeza a las propias comunidades y cooperativas que se dedican a la pesca, además de beneficios ambientales porque al tener esta claridad de información se puede evitar la sobreexplotación de ciertas pesquerías.

Por último, necesitamos verificar qué pasa en los pasos subsecuentes de la cadena de valor de la pesca, debemos saber cómo se transporta, procesa y comercializa este producto que fue capturado al amparo de un permiso y para esto es necesario la aprobación de la Norma de Trazabilidad, herramienta que nos permitiría darle seguimiento a toda la cadena de valor del pescado.

## Referencias

---

Causa Natura, (2021). Pescando datos. Disponible en: <http://bit.ly/3kjiA9t>

Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, [L.G.P.A.S], últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19-01-2023, Diario Oficial de la Federación [D.O.F], 24 de julio de 2007, (México).









ISBN: 978-607-8620-50-0

